

13/15

REPORT

Enhetlig styring i en mangfoldig stat?

En kunnskapsoversikt over
betingelser for ledelse, styring,
organisering og samordning i staten

Torstein Nesheim

SNF



SNF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre eksternt-finansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskningen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

CENTRE FOR APPLIED RESEARCH AT NHH

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

SNF-rapport nr. 13/15

Enhetlig styring i en mangfoldig stat?

**En kunnskapsoversikt over betingelser for ledelse, styring,
organisering og samordning i staten**

av

Torstein Nesheim

SNF-prosjekt nr. 4268

Kunnskapsoversikt: Styring, organisasjon og ledelse i staten

Prosjektet er finansiert av Akademikerne

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
Bergen, desember 2015

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-491-0905-0 Trykt versjon
ISBN 978-82-491-0906-7 Elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Akademikerne. Vi takker utredningssjef Nina Sverdrup Svendsen hos Akademikerne for godt samarbeid.

Bergen, 01. desember 2015

Torstein Nesheim

Innhold

Sammendrag	1
Kapittel 1: Innledning.....	5
1.1 Formål og avgrensning.....	5
1.2 Disposisjon	6
1.3 Om utvalget av bidrag i rapporten	6
Kapittel 2: Ledelse i staten	8
2.1 Innledning	8
2.2 Hva er ledelse	8
2.3 Forskning om ledelse: Fire tilnærminger	9
2.4 Ledelse i kontekst	12
2.5 Er det særegne lederutfordringer i offentlig sektor?	13
2.6 Hvordan oppfattes ledelse i staten i dag?	17
2.7 Sammenfatning.....	19
Kapittel 3: Styring og styringsmekanismer i staten	21
3.1 Innledning	21
3.2 Ulike mekanismer for styring.....	21
3.3 Erfaringer med mål- og resultatstyring	25
3.4 Utfordringer ved regelstyring	31
3.5 Hva betyr styring for utøvelse av ledelse?	35
Kapittel 4: Organisasjonsstruktur	37
4.1 Innledning	37
4.2 Antall hierarkiske nivåer	38
4.3 Gruppering av enheter: Prinsipp for horisontal spesialisering.....	39
4.4 Fordeling av beslutningsmyndighet.....	42
4.5 Eksempel: Sammenhengen mellom strukturelle dimensjoner	46
4.6 Organisasjonsstruktur og ledelse	48
Kapittel 5: Avhengighet og samordning «på tvers»	50
5.1 Innledning	50
5.2 Nettverksstyring og gjenstridige problemer.....	50
5.2.1 Hvorfor er tverretatlig samarbeid viktig?.....	52
5.2.2 Hva er utfordringene ved tverretatlig samarbeid?	52
5.2.3 Virkemidlene: Interorganisatoriske samordningsformer og mekanismer	53
5.3 Funn fra en internasjonal undersøkelse om tverretatlig samordning	54
5.4 NAV-reformen: Fusjon som løsning på komplekse problemer	56
5.5 Sammenfatning.....	58

Kapittel 6: Arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem	59
6.1 Innledning	59
6.2 Sentralisert versus desentralisert løsning	59
6.3 Desentralisering av arbeidsgiveransvaret av avtaleverket: To eksempler.....	61
6.3.1 Statlig sektor i Sverige	61
6.3.2 Kommunal sektor i Norge	62
6.4 Dagens debatt om arbeidsgiverpolitikk og forhandlinger i staten	62
Kapittel 7: Sammenfattende analyse.....	65
7.1 Utfordringer ved mål- og resultatstyring i staten.....	65
7.2 Lokal autonomi og handlekraft i statlige organisasjoner: Er betingelsene for mål- og resultatstyring til stede?	67
Referanser	75

Sammendrag

Prinsippene i statens mål- og resultatstyring bygger på en forutsetning om handlefrihet og gjennomføringskraft for ledere i statlige virksomheter. Organiseringen av arbeidsgiverpolitikken og forhandlingssystemet i staten er sentralisert, og dette legger begrensninger på arbeidet for effektivitet og produktivitet. En høy grad av sentralisering bidrar til å redusere handlefrihet og dermed til å svekke betingelsene for å benytte mål- og resultatstyring i samsvar med intensjonene.

Ledelse handler om å nå mål gjennom å påvirke medarbeiderne; gjennom *direkte* samhandling og kommunikasjon, og gjennom *indirekte* påvirkning gjennom strukturer, styringsmekanismer og HR-virkemidler. En leders mulighet til å øve innflytelse er knyttet til både den formelle myndighet og handlingsrom i en stilling og hvordan man evner å benytte dette handlingsrommet. Styringsmekanismer, organisasjonsstruktur, innslag av horisontal samordning og arbeidsgiverpolitikken i staten har betydning for utøvelse av lederskap.

Styringsmekanismer som regler, målstyring og fagstyring i offentlig sektor utgjør rammer for utøving av ledelse, som i stor grad er uavhengig av de personene som til enhver tid fyller lederrollene. Ledere er underlagt strenge krav i en kontekst der mål- og resultatstyring skal benyttes. Dette er langt på vei et krav om å vise handlekraft og gjennomføringsevne. For å imøtekomme dette åpnes det i noen grad for lokal fleksibilitet og desentralisering av myndighet. På den andre siden: I utøvelsen av lederskap innen dette styringssystemet i en gitt virksomhet, møter man begrensninger knyttet til omfang av regelstyring og innslag av fagstyring. Dette kan begrense lederes mulighet til å få gjennomslag og nå de aktuelle målsetningene. Samtidig er det viktig at man bruker det handlingsrommet som faktisk finnes.

Organisasjonsstruktur er på den ene siden en ramme og en begrensning for handlinger og utøvelse av lederskap. Strukturen er grunnlaget for underenheter på ulike nivåer, basert på visse prinsipper for gruppering og antall hierarkiske nivåer. Innholdet i lederroller - oppgaver, ansvar og myndighet - har sitt utspring i organisasjonsstrukturen. Samtidig som dette begrenser handling er det også en ressurs for handling. Som leder for en avdeling vil man ha et mandat, en viss formell myndighet og personell som man disponerer. Disse ressursene er grunnlaget for utøving av ledelse. Strukturen vil også være et objekt for indirekte ledelse, dvs. et virkemiddel som toppleder kan benytte for å nå virksomhetens mål. Her er det to viktige begrensninger. For det første blir noen viktige beslutninger om struktur og endring i denne tatt på et høyere hierarkisk nivå. Reorganisering kan være en del av en større reform, eller et tiltak vedtatt på politisk nivå. For det andre er ledelsen underlagt regelverk om ansattes medbestemmelse i lov og tariffavtaler.

På en rekke områder i offentlig sektor vil det være *samordningsutfordringer på tvers av sektorer*, departementer og etater. Dette er interorganisatoriske spørsmål, hvor det gjerne vil være et stort innslag av ikke-hierarkiske mekanismer. For å få til målrettet tverretatlig

samarbeid må man som leder både trekke på ressursene i hierarkiet (formell myndighet og forankring på høyere nivå) og kunne øve innflytelse overfor enheter og personer som man ikke har hierarkisk myndighet over. Dette krever evne til å bygge tillit, arbeide seg fram mot felles virkelighetsforståelser, samt evne til å øve innflytelse i en kontekst av ledere på samme nivå.

Arbeidsgiverpolitikken i staten er sentralisert. Virksomhetene forholder seg til en standardisert arbeidsgiverpolitikk, der detaljerte bestemmelser er fastsatt i Hovedtariffavtalen. Hovedtariffavtalen er både en ramme for og et resultat av forhandlinger mellom staten som arbeidsgiver og de fire hovedsammenslutningene i staten. I det sentrale avtaleverket er det omfattende bestemmelser som setter grenser for handlingsrommet på virksomhetsnivå. Det er relativt lite spillerom for lokale forhandlinger og generelt lite handlingsrom i personalspørsmål på virksomhetsnivå. Ut fra målstyringssystemet er det viktig at virksomhetsledere har handlefrihet. En sentralisert og standardisert arbeidsgiverpolitikk bidrar til å svekke dette handlingsrommet.

Mål- og resultatstyring er sentralt innen staten som organisatorisk system. For å bidra til kvalitet og effektivitet i staten legger flere nyere bidrag (22. juli-kommisjonen, dansk og norsk produktivitetskommisjon, program for bedre styring og ledelse i staten) vekt på målstyring og bedre betingelser for å utøve ledelse. Et viktig spørsmål er: *Med utgangspunkt i ideene som ligger til grunn for målstyring; hva er betingelsene for at disse kan omgjøres i praksis i statlige virksomheter?* Med utgangspunkt i relasjonen mellom departementer og ytre etater, peker vi på følgende betingelser.

a. Oppgaveautonomi

Grad av oppgavemessig avhengighet og tverrsektoriell samordning har viktige konsekvenser for mål- og resultatstyring. Denne formen for styring fungerer best ved høy autonomi i arbeidet mot det aktuelle problemområdet. Resultatene er lettere å evaluere og det er lettere å justere arbeidsmåte og tiltak når utfallene er en følge av *denne* (og ikke andre enheters) arbeid. Tilstedeværelsen av delvis overlappende mål og selve utformingen av målsetninger som går på tvers av de enkelte organisasjoner, er forhold som ikke blir fanget opp av målstyringskonseptet. Oppgavemessig avhengighet påvirker dermed betingelsen for å benytte målstyring, pga. at dette systemet bygger på en forutsetning om horisontal spesialisering og «en-oppgave organisasjoner».

b. Innslag av regelstyring

Utfordringen ved regler og prosedyrer ligger i det store omfanget av og de mange kildene til regelverk. Konsekvensen av alle "tidstyvene" er at de enkelte virksomhetene bruker mye tid til dokumentasjon, rapportering og kontroll. Det er ikke først og fremst i det enkelte regelsett eller i den enkelte kilde utfordringen ligger. Det er summen av regelverk og prosedyrer som er utfordringen. I rapporten peker vi på hvordan forhold som økt rettsliggjøring, tilpassing til EØS-regelverket, nye lover, dynamikken knyttet til

Kontrollkomiteen, Riksrevisjonen og samspillet med media, større fokus på sikkerhet og beredskap, HMS, intern kontroll og økt utbredelse av risikoanalyser sammen bidrar til en strøm av prosedyrer og krav til ulike sider av arbeidsutførelsen i de aktuelle etatene.

Man bør unngå situasjoner hvor responsen er å utarbeide/implementere et nytt sett av regler («unngå å gjøre feil»), når dette går ut over enheten og medarbeidernes handlefrihet og muligheten til «å gjøre det som er rett». I tillegg vil det være viktig at man i dialogen med departementet og i andre aktuelle fora er observant på og vektlegger disse aspektene ved regler.

c. Arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem

Ut fra innholdet i systemet for mål- og resultatstyring i staten, kreves det stor handlefrihet for ledere på virksomhetsnivå. Det økte ansvaret har sitt motsvar i større myndighet for disse lederne. Her inngår også personalspørsmål i vid forstand. Hvis man står friere til å disponere ressursene i form av antall stillinger, innhold i disse, lønn- og andre betingelser vil dette øke lederens myndighet og handlefrihet. Man får større muligheter til å holde på attraktivt arbeidskraft og konkurrere om arbeidskraft ved nyansettelser. I tillegg åpnes det for å belønne medarbeidere basert på prestasjoner og oppnådde resultater. Hvis man får større frihet til selv å utøve arbeidsgiveransvaret vil dette være i samsvar med prinsippene i målstyring. Man kan også belønne lønnstakere/enheter som har de beste resultatene, noe som kan bidra til økt motivasjon blant medarbeiderne. De samme argumentene kan benyttes når det gjelder evnen til å justere eller endre organisasjonen. Større frihet i forhold til regelverk og bestemmelser i lovverket kan bidra til større handlefrihet. Prinsippene i mål- og resultatstyring bygger på en forutsetning om handlefrihet og gjennomføringskraft for ledere av etater og andre ytre etater. Sett ut fra disse trekkene ved mål- og resultatstyring er organiseringen av arbeidsgiverpolitikken og forhandlingssystemet i staten for sentralisert. En høy grad av sentralisering bidrar til å redusere handlefrihet og dermed svekke betingelsene for å realisere mål- og resultatstyring i samsvar med intensjonene.

d. Utforming av mål- og resultatindikatorer

For at målstyring skal fungere etter intensjonene er det viktig at det ikke er for mange mål og at det er en streng prioritering av hvilke mål man styres etter. Målformuleringer har andre formål enn de styringsmessige, de kan vise til ambisjoner eller være kompromisser. Den politiske logikken har ofte forrang framfor den ledelsesmessige. For å styrke de sistnevnte sidene ved mål- og resultatstyring, anbefales det færre målsetninger, og en klarere prioritering av mål. Det er videre viktig at målene knyttes til faktiske resultater og effekter av arbeidet i virksomheten, heller enn til innsatsfaktorer, aktiviteter og arbeidsprosesser. Samtidig må målene være så spesifikke at de kan operasjonaliseres og slik at oppnåelse av resultater kan måles. Det følger også logisk av systemet at selve styringsdialogen skal være fokusert på målsetninger og måloppnåelse.

e. Lederutvikling

I tillegg til forhold som gir rammer og begrensinger på ledere, er det viktig å fremme lederes evne til å utøve handlekraft *innenfor* den konteksten de er en del av. Vi vil også slutte oss til de prinsipper som ligger i statens lederplakat, og lederutvikling som bygger på disse prinsippene. Det er særlig viktig å delta i ledernetttverk for å utveksle erfaringer med ledere i likeartede organisasjoner.

Kapittel 1: Innledning

1.1 Formål og avgrensning

I denne rapporten gis det en kunnskapsbasert analyse av betingelser for ledelse, styring, organisasjon og samordning i norske statlige virksomheter. Vi bygger på faglige begreper, empirisk forskning og faglig baserte utredninger om ulike aspekter ved og ulike typer av statlige virksomheter. Dette arbeidet er en faglig syntese basert på gjennomgang av eksisterende faglitteratur, og bygger ikke på empiriske studier eller datainnsamling gjort i forbindelse med denne rapporten. Som det ofte vil være tilfelle på et kunnskapsfelt, er de faglige bidragene mangfoldige og sammensatte. Dette gjelder faglig ståsted og perspektiv som er lagt til grunn for studiene og utredningene, de spesifikke problemstillingene som er undersøkt, så vel som forskningsdesign og metode. Mange av bidragene er rettet mot enheter i en spesifikk sektor eller i en avgrenset periode, noe som medfører utfordringer for generalisering. En gjennomgang av litteraturen vil avdekke hvilke spørsmål som er stilt, og hvilke som er oversett eller i liten grad blitt undersøkt.

Et forskningsfelt vil typisk være formet av faginterne debatter og perspektiver. Dette kan ofte medføre at tema og spørsmål som anses som særlig relevante blant brukere og interessenter kan falle utenfor, eller i liten grad er berørt. Det vil heller ikke alltid være enkelt å trekke praktiske eller handlingsrettede implikasjoner fra forskningen. Man kan finne mange ulike bidrag fra forskning. Dette inkluderer svar på spørsmål (for eksempel empiriske sammenhenger i en kvantitativ studie) og implikasjoner av disse svarene for organisasjon og ledelse. Hvilke svar forskningen gir og potensialet for handlingsrettede tiltak vi i sin tur være avhengig av valg av tema, problemstillinger og spørsmål, samt bruk av teorier og perspektiver. Et bidrag til forskning kan således være evnen til å stille nye og presise spørsmål om temaer og fenomener som er lite utforsket eller som har stor praktisk eller politisk relevans. Gode problemstillinger og klare perspektiver er det beste grunnlaget for både forskning av god faglig kvalitet og forskning med stor relevans. Samtidig betyr fokus og avgrensinger at man velger bort noen tema, og at det er innfallsvinkler som ikke bli belyst.

På denne bakgrunn vil det være åpenbart at sammenfatninger og synteser av forskning medfører valg. Det finnes ikke en standard framgangsmåte eller standard disposisjon for oppsummering av faglitteratur på et område. Vi vil her skissere det faglige grunnlaget for denne rapporten.

1. Forfatterens utgangspunkt er et organisasjonsfaglig ståsted. Dette medfører at staten betraktes som et eget organisasjonsfelt eller organisatorisk system, begrenset av staten som juridisk person. Staten består av separate organisasjoner med eget mandat og domene, ledelse og formell struktur; som departementer, direktorater, de 19 fylkesmannskontorene, andre ytre etater, samt universiteter og høyskoler. Dette sammenfaller med det som er det statlige tariffområdet, omfattet av Hovedtariffavtalen i staten og Lov om statens tjenestemenn. De aktuelle organisasjonene kan

være knyttet sammen på ulike måter. Politikken i ulike departementer samordnes i regjeringen, og departementer og direktorater er knyttet sammen gjennom statsrådenes konstitusjonelle ansvar. I tillegg kan det være horisontale interorganisatoriske forbindelser, basert på avhengigheter, samordningsønsker og tilstedeværelsen av gjenstridige problemer på tvers av sektorer.

2. Statlige organisasjoner befinner seg i og agerer i en særegen kontekst. Staten er «motoren» i et politisk-administrativt system, hvor det er i stor grad er andre rammevilkår enn de man finner for private bedrifter som opererer på et marked. Samtidig vil det være mange likhetstrekk mellom ulike sektorer, også mellom staten og privat sektor. Det er og stor variasjon innen staten som juridisk person.
3. Det organisasjonsfaglige rammeverket har påvirket prosessen med å søke etter litteratur og seleksjon av relevante bidrag. Vi har tatt utgangspunkt i noen antatt viktige nasjonale og internasjonale tidsskrifter innen statsvitenskap, offentlig administrasjon og organisasjonsteori. Vi har også gått inn på hjemmesidene til institutter og forskere som har studert staten i et organisasjonsfaglig lys. I tillegg er det søkt etter rapporter i enheter som jobber mer anvendt med de aktuelle spørsmålene i staten, som DIFI og FAFO. Selv om vi primært har basert oss på studier av statlige virksomheter, er studier av private bedrifter tatt med der dette er særlig relevant. En organisasjonsfaglig innfallsvinkel skiller seg fra et psykologisk, økonomisk eller juridisk utgangspunkt. Vårt faglige ståsted medfører ikke at disse fagene er uinteressante eller ikke kan tilføre viktige innsikter til forståelse av organisering og ledelse og styring av staten. I denne rapporten vil relevante bidrag fra disse fagene bli innarbeidet i et organisasjonsfaglig rammeverk.

1.2 Disposisjon

I kapittel 2 gjør vi rede for sentrale betraktninger om ledelse i staten. Kapittel 3 tar for seg styring og styringsmekanismer, mens kapittel 4 går inn på organisasjonsutforming. Kapittel 5 utfyller de foregående kapitlene og analyserer horisontal, interorganisatorisk samordning på tvers av sektorer. Kapittel 6 tar for seg et viktig felles rammevilkår for statlig virksomhet; arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem. I kapittel 7 trekker vi på innsiktene fra kapittel 2-6 i analysen og drøfter spørsmålet: Hvis vi tar ideene som ligger til grunn for målstyring og virksomhetsplanlegging på alvor, hva er betingelsene for at disse kan omgjøres i praksis i statlige virksomheter?

1.3 Om utvalget av bidrag i rapporten

Vi tar for oss fem temaer (ledelse, styring, organisering, samordning på tvers og arbeidsgiverpolitikk) med relevans for statlige virksomheter. Dette medfører en avgrensning, og impliserer at ikke alle studier innen en statlig kontekst er av relevans for denne rapporten. Når det gjelder de fem temaene skulle man ideelt sett kunne trekke på nyere empiriske undersøkelser, og sentrale problemstillinger innen hver av disse, samt studier som analyserte sammenhengene mellom ulike temaer. Her er det ikke samsvar mellom idealet og

den faktiske situasjonen når det gjelder empirisk forskning. Det er i stedet slik at noen temaer har fått stor oppmerksomhet i forskning, mens andre temaer og problemstillinger i liten grad er fanget opp i nyere empiriske studier. Man finner omfattende forskning på mål- og resultatstyring, særlig i relasjonen mellom departementer og underliggende etater. Det er derimot gjort lite forskning på tema som (direkte) ledelse og arbeidsgiverpolitikk i staten.

Vi kunne håndtert dette på ulike måter, inkludert å legge opp rapporten etter de temaene og problemstillingene der det er rikelig med empirisk forskning av nyere dato. Da dette ville ha begrenset rapportens innhold og relevans og innsnevret fokus i forhold til oppdragets utgangspunkt, har vi valgt en annen innfallsvinkel. Vårt utgangspunkt er de fem temaene skissert ovenfor. Innenfor hvert av temaene kan vi skille mellom fire typer av bidrag. For det første gjør vi rede for sentrale begreper og spørsmål fra en organisasjonsfaglig innfallsvinkel. Dette bidrar til at framstillingen blir presis, konsistent og oversiktlig. For det andre trekker vi inn empiriske undersøkelser, der disse finnes og kan bidra til å belyse problemstillingene i rapporten. For det tredje har vi - dels for å kompensere for den delvise relative mangelen på empiriske undersøkelser - trukket inn andre bidrag enn de rent forskningsmessige. Dette gjelder utredninger, NOUer, aktuelle bøker og debattinnlegg som kan belyse viktige problemstillinger. Disse bidragene er beskrevet og plassert med utgangspunkt i vår faglige tilnærming. For det fjerde brukes de tre nevnte elementene i faglige diskusjoner i rapporten. Dette er forfatternes refleksjoner på organisasjonsfaglig grunn.

Kriteriet for utvelgelse er altså at de enkelte bidragene kan kaste lys over viktige sider ved de fem temaene i rapporten. En implikasjon av at ulike områder i varierende grad er dekket av nyere empirisk forskning er at kapitlene dels får ulik innretning. Eksempelvis er avsnittet om mål- og resultatstyring (i kapittel 3) en typisk forskningsoppsummering, mens avsnittene om regelstyring (i kapittel 3) og arbeidsgiverpolitikk (kapittel 6) i større grad analyserer prinsipielle spørsmål inne de aktuelle temaene.

Kapittel 2: Ledelse i staten

2.1 Innledning

Ledelse handler om å nå resultater gjennom å påvirke medarbeiderne. Det finnes formelle ledere på en rekke nivåer, fra førstelinjeledere til toppledere. Ledelse handler dels om den formelle myndighet og det handlingsrom en leder i en gitt stilling har, dels om evnen til å bruke dette handlingsrommet. God ledelse er rettet mot enhetens oppgaver og å realisere dens målsetninger. Gjennom ledelse kan motiverte og kompetente medarbeidere stimuleres og påvirkes slik at innsatsen rettes mot prioriterte områder og man oppnår ønskede resultater. Ledere kan også bidra til å øke (eller opprettholde) motivasjon og legge til rette for kompetanseutvikling. *Effekten av lederes handlinger* er typisk knyttet til a) påvirkning av medarbeidere gjennom dialog, kommunikasjon og oppfølging i det daglige arbeidet, og b) bruk av, endringer i og anvendelse av formelle virkemidler knyttet til styring, struktur og HR. På samme måte kan tiltak for *lederopplæring og -utvikling* ha fokus på egen ledelsespraksis og refleksjon, eller forhold knyttet økt forståelse av styringsmekanismer, strukturer, HR-virkemidler eller andre tiltak av relevans for målgruppen. I 2.2 definerer vi ledelse, mens 2.3 beskriver ulike faglige tilnærminger til ledelse. I 2.4 argumenteres det for at ledelse må forstås ut fra organisatorisk kontekst, og vi diskuterer deretter om det er særegne lederutfordringer i offentlig sektor (2.5). Det gjøres deretter rede for to sentrale dokumenter for ledelse i staten i dag (2.6).

2.2 Hva er ledelse?

Vi er her opptatt av atferd som utøves av de som har en formell stilling, som toppleder eller mellomleder. Ledelse er en særegen atferd som man utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers handlinger. Det blir dermed knyttet til påvirkning og hvordan man kan skape ønsket atferd hos medarbeiderne. Ledelse er målrettet og hensikten blir dermed å påvirke de ansattes handlinger slik at de jobber mot organisasjonens målsetninger (jf. Jacobsen og Thorsvik, 2013). Byrkjeflot (1997) skiller begrepet ledelse fra styring. Mens *ledelse* handler om direkte og dialogbasert påvirkning som først og fremst blir utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte, medfører *styring* en sentralisert, direktiv-lignende påvirkning utøvd gjennom formelle strukturer, prosedyrer og rutiner.

Ledelse kan således utøves *direkte* gjennom mange former for samhandling og kommunikasjon med medarbeiderne hvor tenkning, holdninger og atferd kan påvirkes. Man kan også utøve ledelse på en *indirekte måte*, ved å bruke formelle organisasjonstrekk, som utforming av mål, strategier, struktur, styringsmekanismer, samt formelle programmer for rekruttering og opplæring.

2.3 Forskning om ledelse: Fire tilnærminger

For å bidra til effektivisering og forbedring av organisasjoner er det viktig at ledelse utøves på en god måte. Spørsmålet om hva som er god og effektiv ledelse har imidlertid mange mulige svar. Vi tar utgangspunkt i de fire innfallsvinklene som Jacobsen og Thorsvik (2013) skisserer.

A) Lederroller og -funksjoner

Hvilke oppgaver utfører ledere og hva er viktige lederfunksjoner? En lederrolle består av det mønsteret av atferd som man utviser og de forventninger andre har til lederens adferd. En lederfunksjon retter oppmerksomheten mot hva en handling eller tiltak er rettet mot. Mintzberg (1973) skiller mellom *tre typer av roller* som ledere har.

- Interpersonlige (gallionsfigur, anfører, forbindelsesledd)
- Informasjon (overvåker, informasjonsformidler, talsmann)
- Beslutning (entreprenør, kriseløser, ressursfordeler, forhandler)

Det er vanlig å anta at innholdet i rollene vil variere etter ulike hierarkiske nivåer. På toppnivå vil typisk rollene som anfører, gallionsfigur og talsmann være viktig, men rollene som overvåker og informasjonsformidler vil være viktig på det operative nivået.

Basert på Adizes (1988) og Strand (2007) kan det skilles mellom fire *funksjoner* (PAIE) av ledelse:

1. Produksjon hvor det legges vekt på at arbeidet blir gjort og at man kan skape ytelser som er bedre enn eller på høyde med konkurrentene. Dette krever innsikt i den aktuelle sektor man befinner seg i og det kompetansefeltet som ligger til grunn for oppgaveutførelsen.
2. Administrasjon setter søkelyset på planlegging, struktur og rutiner. Formalisering med tanke på kontroll og etterlevelse er viktig.
3. Entreprenørskap bidrar til fornyelse av organisasjonen. Dette fordrer en person med kreative egenskaper som bidrar med nye ideer og har evne til å iverksette disse.
4. Integrasjon handler om å samle organisasjonen slik at man trekker i samme retning. Dette krever sosiale egenskaper hos ledere.

De fire elementene kan sees på som nødvendige funksjoner for at en organisasjon skal overleve og ha framgang. Imidlertid vil den relative betydningen av de ulike funksjonene variere over tid og mellom situasjoner. Man kan benytte dette begrepsapparatet for å beskrive både en leders fokus og vektlegging, og (der det er aktuelt) hva en ledergruppe setter søkelyset på. PAIE kan også benyttes normativt, hvor en forståelse av organisasjonens utfordringer sammen med den relative vektlegging på de ulike funksjonene gir grunnlag for å angi retning for ledelse.

B) Gode ledere: Personlighetstrekk og ferdigheter

Trekkteorier setter søkelyset på *personlighetstrekk* som skiller gode ledere fra andre. Femfaktor-modellen legger vekt på at lederne bør være utadvendte, åpne for erfaringer, omgjengelige, samvittighetsfulle og ikke preget av negative affektive tilstander. Dette er forhold som påvirker om man velger en lederkarriere og hvordan man lykkes som leder. Nyere forskning har rettet oppmerksomheten mot generell intelligens, sosial og emosjonell intelligens og funnet støtte for at dette påvirker organisasjonens resultater.

Ferdigheter skiller seg fra personlighetstrekk ved at de viser til evne til å løse en oppgave, og er mer påvirket av læring enn av nedarvede egenskaper. Jacobsen og Thorsvik (2013) skiller mellom fire kategorier av ferdigheter; personlige (tekniske og analytiske), mellom-menneskelige, gruppeorienterte, samt administrative og strategiske ferdigheter.

C) Lederatferd: Lederstiler

Her er man opptatt av hvordan man kan oppnå høy ytelse i en gruppe gjennom å innta ulike lederstiler overfor medarbeiderne. To dimensjoner er vektlagt; a) i hvilken grad man er opptatt av relasjoner og menneskelige hensyn og b) i hvilken grad man vektlegger oppgaven eller produksjonen. Situasjonsbetinget teori om ledelse peker på at det ikke finnes en lederstil som er overlegene alle andre, men at trekk ved situasjonen vil påvirke hvilken lederstil som er mest effektiv. Hersey og Blanchard (1997) trekker fram de ansattes modenhet når man skal ta stilling til hvilken lederstil som er den mest effektive. To variabler er her sentrale; kompetanse og vilje. Dette gir oss fire ulike situasjoner som korresponderer med fire lederstiler. Eksempelvis vil ansatte som er lite kompetente og lite motiverte fordre en instruerende lederstil som legger vekt på både sterk styring og sterk støtte. I en situasjon der de ansatte er motiverte og kompetente vil en «motsatt» stil, den delegerende, være på sin plass.

En slik situasjonsteoretisk tilnærming ligger også til grunn for argumenter knyttet til kunnskapsarbeid og -kunnskapsledelse. Antakelsen er at det er forskjeller mellom arbeidstakere basert på kunnskapsnivå, og at det kreves ulike former for ledelse for ulike arbeidstakere. I dag er flere arbeidstakere kunnskapsarbeidere, og lederstiler tilpasset disse vil være dominerende. Det blir også framhevet at eksisterende former for ledelse er kontrollorientert og lite utviklende, noe som tilsier fundamentale endringer i ledelsesformer. Dette er påstander som ofte er svakt empirisk forankret.

Colbjørnsen (2003) har utviklet et begrepsskjema som fremhever trekk ved arbeidstakerne som en viktig drivkraft for organisasjon og ledelse. Viktige forhold er:

- Internasjonalisering av arbeidsmarkedet
- Økt kompetanse hos arbeidstakerne medfører at arbeidet blir en sentral livsinteresse.

- Individualisering bidrar til mindre lojalitet og kortere relasjoner til arbeidsgivere.
- Generasjonsforskjeller hvor de «unge voksne» er endringsorientert og positive til mangfold.

Ut fra disse trekkene ved arbeidstakere kan man forvente at disse har noen særegne forventninger og preferanser til de former for ledelse «de blir utsatt for». Med økende utdanning vil jobben typisk bli en viktig del av en persons identitet, og selve arbeidet en viktig livsinteresse:

«Dermed øker forventningene til at arbeidet skal gi mulighet for innflytelse, faglig utvikling og selvrealisering. Villigheten til å underordne seg hierarkiske organisasjoner og innordne seg autoritære sjefer blir mindre. Bedrifter som skal tiltrekke seg høyt utdannet arbeidskraft må derfor praktisere tilstrekkelig med delegering og desentralisering til at den enkelte får bruke sin kompetanse» (Colbjørnsen, 2003:76).

Dette er betraktninger og hypoteser som gjenfinnes i andre analyser. Det er imidlertid noen utfordringer når det gjelder å trekke klare konklusjoner om hva som er godt lederskap i organisasjoner dominert av kunnskapsarbeidere. Argumentene har sin opprinnelse i anglo-amerikanske land, og er primært rettet mot arbeidstakere og ledere i private bedrifter. Samtidig er det vel kjent at det norske arbeidslivet er kjennetegnet av relativt små maktforskjeller og høy grad av tillit, og at staten som sektor har en rekke trekk som skiller seg fra privat sektor (se 2.5).

Det er heller ikke entydig empirisk støtte til de nevnte sammenhengene mellom trekk ved arbeidstakerne og preferanser for ledelse. Mastekaasa (2011) har studert jobbpreferanser blant norske arbeidstakere. To grupper ble sammenlignet; a) profesjonelle i velferdsstaten (leger, sykepleiere, lærere osv) og b) et representativt utvalg av andre arbeidstakere. Når det gjelder autonomi var det ingen forskjeller mellom de to kategoriene. Dette gjelder både vurderingen av om autonomi var viktig og betydningen av autonomi for jobbtilfredshet. Det var imidlertid forskjeller når det gjelder betydningen av sosial støtte på jobben og å ha et interessant arbeid. Dette la de profesjonelle arbeidstakerne mer vekt på enn det andre utvalget. Ut fra denne undersøkelsen framstår ønsket om autonomi som en generisk preferanse, som ikke ensidig kan knyttes til kunnskapsarbeiderne. Vi kan selvsagt heller ikke trekke noen entydige konklusjoner om arbeidstakernes preferanser i staten fra en studie. Sammenhengen mellom arbeidstakerpreferanser og trekk ved lederskap åpner for videre utforskning.

D) Verdibasert ledelse

Nyere forskning om ledelse legger vekt på at medarbeidere med høy kompetanse krever andre former for ledelse enn det som er knyttet til veiledning, styring og kontroll. «Nye» ledelsesformer som setter organisasjonen bedre i stand til å rekruttere og holde på

medarbeiderne, samt å ta i bruk kunnskapene på en god måte blir dermed viktig. En viktig referanse er Selznick (1957) som framhevet at ledelse først og fremst er å skape et verdigrunnlag i organisasjonen. Dette kan bidra til å skape engasjement og interesse for å bidra til vekst og framgang i organisasjonen. Å utforme visjon og målsetninger, institusjonalisere formålene og forsvare verdigrunnlaget blir dermed viktige lederoppgaver.

Transformasjonsledelse (Bass, 1985) kan sees på som en videreføring av denne tilnærmingen til ledelse. Teorien vektlegger fire elementer ved lederskap:

- Utvikling av visjon, som går ut over organisatoriske mål
- Inspirasjon av ansatte til å yte noe ekstra
- Individuell oppmerksomhet, som krever personlig oppfølging av medarbeiderne
- Intellektuell stimulering

To hovedkonklusjoner fra forskningen om denne ledelsesformen er at den har en positiv effekt på medarbeidernes tilfredshet og vilje til å yte, og at den fungerer best i organisasjoner som blir utsatt for endringspress.

E) «Nye» tema i ledelse

Jacobsen og Thorsvik (2013) peker også på det vi kan kalle «nye» temaer i ledelse. Dette viser til spørsmål og problemstillinger knyttet til endringer i organisasjoner og teknologi, heller en teorier og perspektiver som sådan. Ledelse i *virtuelle organisasjoner* (eller fjernledelse) omhandler utfordringer og virkemidler når ledelse og medarbeider er geografisk adskilt og kommunikasjonen i stor grad finner sted gjennom telefon, epost, videokonferanser osv. *Selvledelse* handler om å gjøre medarbeidere i stand til å lede seg selv. Forskning om *lederteam* handler om hvordan en gruppe av ledere kan settes sammen slik at man utfyller hverandre. Heller enn å fokusere på en toppleder, rettes søkelyset mot å utvikle ferdigheter og relasjoner i et team. Et lederteam kan dekke ulike kompetanse-områder og funksjoner, og kan dermed ha større tyngde enn en enkelt toppleder.

2.4 Ledelse i kontekst

Forskningen innen ledelse har en tendens til å ignorere kompleksiteten og utfordringene i den konteksten ledelse utøves. Man har i stor grad utviklet et teori- og begrepsapparat som legger vekt på egenskaper ved lederrollen, lederen og relasjonen leder-medarbeider. Teoriene har et universalistisk formål og antas typisk å kunne anvendes uavhengig av sektor, bransje, organisasjonsform og nasjonal kultur (Strand, 2007). Denne kritikken betyr ikke at forskningen er uten verdi. Implikasjonen er at generiske teorier om ledelse må suppleres med et kontekstuellt perspektiv. Strand (2007) har utviklet et perspektiv hvor det legges vekt på at *ledelse får mening og virkning avhengig av hvilken kontekst den inngår i*. Vi kan sammenfatte denne tilnærmingen på følgende måte:

- Ledere utfører funksjoner som er avgjørende for organisasjonens evne til å overleve. De aktuelle funksjonene er oppsummert i PAIE-skjemaet.
- Ledere har en atferdsrolle knyttet til resultater, og en symbolsk rolle knyttet til måten man framtrer på og hvordan mål-middel sammenhenger tolkes. Ledere *gjør* noe for og *er* noe for organisasjonen.
- Ulike kontekster legger ulike begrensninger på og medfører ulike betingelser og muligheter for ledelse. Aktuelle kontekster er offentlig vs privat sektor, bransje, organisasjonsstørrelse, - struktur, fase i virksomhetens utvikling og sammensetning av arbeidsstokken. Dette er sammenhenger hvor det utøves ledelse, men der ledelse kan bli tillagt ulike tolkninger og der den kausale betydningen av ledelse vil variere. Ledelse må derfor forstås som et samspill mellom trekk ved kontekst på den ene siden og atferd og trekk ved lederne på den andre siden.

Vi kan illustrere dette perspektivet ved å se ledelse i lys av ulike faser i virksomhetens utvikling. I startfasen er oppmerksomheten typisk rettet mot å utvikle og realisere en ide, finne virksomhetens domene, samt å få aksept og legitimitet hos relevante interessenter i omgivelsene. I denne fasen vil entreprenørfunksjonen være særlig viktig. I en kontroll- og modningsfase blir det viktig med etablering av rutiner og systemer for kontroll. Byråkratiske elementer bygges inn i virksomheten, og administratorfunksjonen blir viktig. Når etablerte organisasjoner må omstilles, kreves det evne til å utfordre og bygge ned ufruktbare arbeidsmåter og virkelighetsforståelser, finne innpass hos nye interessenter og utøve endringsledelse (jf. Strand, 2007).

2.5 Er det særegne lederutfordringer i offentlig sektor?

Ut fra et kontekstuellt perspektiv på ledelse blir det aktuelt å stille spørsmålet om det er særegne lederutfordringer i offentlig (inkludert statlig) sektor, og hva disse eventuelt består i. For ordens skyld. Å sette søkelyset på forskjeller mellom sektorer, betyr ikke at «alt» er forskjellig. Vårt utgangspunkt er at ledelse dels handler om forhold som er felles for virksomheter i ulike sektorer, dels om forhold som varierer mellom ulike kontekster. Strand (2007) peker på at forskjeller mellom offentlig og privat sektor må forstås i lys av tre dimensjoner.

Normativ kontekst

Offentlig virksomhet er underlagt styring fra folkevalgte organer, som har sitt legitimitetsgrunnlag fra velgerne. Statsadministrasjonen får sine oppdrag, fullmakter og ressurser fra politikken. I utøvelse av disse oppdragene er virksomhetene forventet å ivareta sentrale verdier. Jørgensen (1990) skiller mellom tre verdsett - etterrettelighet, rettferdighet, upartiskhet og fagbegrunnelse - hvor det er kombinasjonen som utgjør det som er særegent for det offentlige. Andre forfattere peker på at det særegne ved offentlig sektor er et offentlig etos; hvor ledere og medarbeidere er mer orientert mot allmenninteresser (heller

enn private interesser) og offentlige verdier enn ledere og medarbeidere i privat sektor (jf. Byrkjeflot, 2008).

Mål og oppgaver

Oppgavene i offentlig sektor er forankret i politikk og samfunnsmessige interesser. Noen offentlige oppgaver er komplekse, kroniske og «uløselige» (sosiale problemer). Mange politikkområder krever samordnet innsats fra flere offentlige virksomheter på ulike politisk-administrative nivåer. Det blir også gjerne pekt på at en offentlig virksomhet er multifunksjonell; ved at den håndterer verdier som kan være innbyrdes motstridende og skal løse mange, til dels ulike oppgaver. Det kan også være dilemmaer og avveininger knyttet til ledelse av offentlig sektor generelt og knyttet til den spesifikke virksomhet spesielt. Eksempler på dette er likhet i tjenesteytelse vs lokale tilpasninger, effektivitet vs innsyn/åpenhet i oppgaveløsningen og forholdet mellom sterk styring og autonomi. Samtidig er et viktig poeng at det vil være variasjon mellom virksomheter når det gjelder omfang av multifunksjonalitet og grad av kompleksitet.

Organisasjonsformer

Det vil typisk være noen likheter mellom strukturen i offentlige virksomheter og private virksomheter av samme størrelse; knyttet til generelle krav om formalisering og samordning av komplekse aktiviteter. Et særtrekk ved offentlig sektor er imidlertid at virksomhetene er knyttet sammen; både innen staten som juridisk person, som del av en sektor (forholdet mellom departement og underliggende etat) og gjennom relasjon mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale enheter. Statlige virksomhet er også tett koplet til regjeringen som politisk organ. Det er vanlig å anta at dette bidrar til mer komplekse beslutnings- og implementeringsprosesser i offentlig sektor, og et større innslag av byråkratiske former enn for virksomheter av samme størrelse i privat sektor. Den sentraliserte modellen for å fastsette lønns- og arbeidsvilkår i staten (jf. kapittel 6) er også en del av dette bildet.

Døving og Strønen (2014) gir en idealtypisk beskrivelse av kjennetegn ved offentlige etater og private bedrifter. Dette er altså rendyrkede former (figur 2.1) som gir ulike betingelser for organisering, ledelse og styring.

	Privat bedrift	Offentlig etat
Relasjon med omgivelsene	Kunder: Bytte, pris, forhandlinger	Borgere. Autoritet, rettigheter
Målsetninger	Enkle, hierarkiske	Mange, motstridende
Prinsipal	Eier(e)	Overordnet myndighet, borgere
Politisk kontroll	Svak (rammevilkår)	Sterk, regelorientering
Finansiering	Pris	Skatt, bevilgning
Organisasjonens grenser	Klare	Uklare
Konkurranse	Ja	Nei

Figur 2.1 Ledelsesbetingelser i privat og offentlig sektor

Hvor store er egentlig forskjellene i ledelsesbetingelser mellom privat og offentlig sektor?

Vi har over gjort rede for forskjeller i ledelsesbetingelser i privat og offentlig sektor. Denne beskrivelsen må nyanseres. For det første vil det være mange organisasjoner som ikke passer inn i disse rendyrkede, modellene av organisasjoner. Et mer nyansert begrepsapparat vil trekke inn former som ligger mellom de to ytterpunktene. Døving og Strønen (2014) peker på offentlige bedrifter (eksempel: NRK) og offentlige tjenesteprodusenter (eksempel: sykehus) som mellomformer i denne sammenheng. Sørensen (2007) skiller mellom tre dimensjoner for å fange opp organisasjonsformer i offentlig sektor:

- Regulering: Monopol eller konkurranse
- Produksjon: Har offentlig eide virksomheter eller private bedrifter ansvar for produksjonen?
- Finansiering: Er ytelsen finansiert av kunden eller gjennom skattlegging?

Ut fra disse dimensjonene får man åtte (2x2x2) idealtypiske former, hvor et alternativ (fri konkurranse, privat produksjon, privat finansiering) ligger nær opp til «privat bedrift» i Døving og Strønens (2014) begrepsskjema.

Et annet poeng er at selv om en gitt virksomhet er en del av staten som juridisk person, er den ikke nødvendigvis en rendyrket ren offentlig etat, jf. Døving og Strønens (2014) skjema. Et eksempel på dette er statlige universiteter og høyskoler. Dette er organisasjoner som «leverer» tjenester til individuelle studenter («kunder»), er utsatt for konkurranse (med hverandre og med utenlandske læresteder) samtidig som man inngår i staten og er objekt for etatsstyring.

Et tredje poeng er at også virksomheter i «kjernen» av staten (som departementer og direktorater) er påvirket av modeller og verktøy for ledelse og styring, som i stor grad har sin opprinnelse i privat sektor. Røvik (2007) og andre har vist hvordan generiske (og sektoruavhengige) organisasjons- og ledelsesoppskrifter av ulik karakter spres i privat og offentlig sektor. Dette er metoder og verktøy for organisasjon og ledelse, som oppfattes som moderne og tidstypiske. Oppskriftene spres og legitimeres i kraft av sosial autorisering og legitimitet, på tvers av sektorer. Dette trekker i retning av større likhet mellom virksomheter

i ulike sektorer. Målstyring, lederutvikling, teamarbeid, «flat struktur» og omdømme-håndtering er eksempler på slike oppskrifter.

Gabrielsen (1986) peker på at ledelse i offentlige organisasjoner forholder seg til en kontekst der markedsmekanismen er fraværende, med sterke legale føringer, store krav til offentlig tilgjengelig informasjon om virksomheten, samt mer komplekse nettverk, mindre fleksibel personalpolitikk og flere og mer uklare mål enn i privat sektor. Strand (2007) fant at ledere i offentlige og privat sektor har ulike vektlegging i utøvelse av lederrollen. Offentlige ledere legger mest vekt på administrasjon og produksjon, mens private leder er mest orientert mot integrasjon og entreprenørskap.

Boyne (2002) tar i en oversiktsartikkel for seg engelske og amerikanske studier som har sammenlignet offentlige og private organisasjoner. I noen (men ikke alle) disse undersøkelsene finnes det støtte for forskjeller mellom sektorene. Offentlige organisasjoner er mer byråkratiske, har mindre materialistisk orienterte ledere og ledere med mindre forpliktelse mot virksomheten enn i privat sektor. Ut fra Pandey og Wright (2006) og Wright og Pandey (2010) kan det stilles spørsmålsteget ved om offentlige organisasjoner er så byråkratiske som det gjerne blir antatt. Den siste studien fant at offentlig sektor var kjennetegnet av moderat grad av sentralisering, hierarkisk kommunikasjon, formalisering og «red tape». Wright og Pandey (2010) fant videre at hierarki reduserte bruken av transformasjonsledelse. På den annen side var det ingen sammenheng mellom innslag av regelverk (innen HR og anskaffelser) og innslag av transformasjonsledelse. Bruk av prestasjonsmål hadde en positiv sammenheng med transformasjonsledelse.

Jacobsen (2013) studerte betydningen av indre/ytre motivasjon og prososial motivasjon blant ledere. Det viser seg at ledere i offentlig sektor er noe mindre motivert av ytre forhold og noe mer av indre forhold enn ledere i privat sektor. Disse forskjellene forsvinner imidlertid når det kontrolleres for ledernes alder, kjønn og type utdanning. Det er altså ikke sektoren, men forskjeller i sammensetning mht. kjønn, alder og utdanning som forklarer ulikhetene. Unntaket er prososial motivasjon; at handlingene er drevet av hensynet til andres nytte og glede. Her har ledere i offentlig sektor en høyere «score» enn andre ledere, også når det er kontrollert for andre variabler. Basert på det samme datamaterialet har Jacobsen (2015) sammenlignet innslaget av byråkrati i offentlig og privat sektor. Når man kontrollerer for størrelse er 'rene' offentlige etater mindre - heller enn mer - byråkratiske enn privat og offentlig vareproduksjon¹. Det er en klar positiv sammenheng mellom organisasjonsstørrelse og innslag av byråkrati.

Sørensen (2007) finner at forskjellene mellom sektorene er mindre enn de gjerne blir framstilt innen den statsvitenskaplige litteraturen. Innen offentlig sektor oppfattet 50 % at det ikke var vanskelig for overordnede å vurdere deres prestasjoner, mot 60 % i privat

¹ Det blir skilt mellom organisasjoner i ulike kategorier og sektorer. Finansielle tjenester og petroleum har størst innslag av byråkrati, mens mens utdanning og offentlige forvaltningsenheter har minst innslag av byråkrati.

sektor. Sørensen (2007) setter også spørsmålstegn ved påstanden om at etater i offentlig sektor har vagere og mer komplekse målsetninger. Utviklingen har gått i retning av å avgrense og klargjøre organisasjonens oppgaver. At det legges større vekt på «en-oppgave» organisasjoner fremheves også i litteraturen om New Public Management (Lægreid, 2011). Tendensen er at noen typer av etater får ansvar for infrastruktur, myndighetsutøvelse og tilsyn, mens andre får ansvar for tjenesteproduksjon (Sørensen, 2007).

Vi kan oppsummere analysen om ledelse i offentlig sektor slik:

- Det er generiske utfordringer og trekk ved ledelse, som gjelder uavhengig av sektor.
- Det er samtidig noen særegne lederutfordringer i offentlig sektor, særlig i offentlige virksomheter som arbeider med politikkutforming, -implementering og kontroll.
- Det legges vekt på at statlige ledere er underlagt begrensninger knyttet til regler og prosedyrer som er utenfor den enkeltes kontroll. Dette analyseres nærmere i neste kapittel.
- Det er et stort mangfold av virksomheter, og privat-offentlig sektor dimensjonen kan betraktes som et kontinuum og ikke som en dikotomi. Det er lite fruktbart å oppfatte forskjellene mellom sektorene som absolutte.

2.6 Hvordan oppfattes ledelse i staten i dag?

Vi har i dette kapitlet gjort rede for sentrale perspektiver på ledelse, og trukket fram særtrekk ved den offentlige konteksten som antas å ha betydning for ledelse i statlig sektor i Norge. På denne bakgrunn er det mulig å formulere en rekke problemstillinger for empiriske studier av ledelse i staten. Det er imidlertid gjort få vitenskapelige studier av dette. Det er - trolig - to hovedgrunner til dette. For det første er forskningen på direkte ledelse («leadership») i stor grad psykologisk orientert, med fokus på leder-medarbeider relasjonen, og primært rettet mot private virksomheter som kontekst. For det andre er de fagene som er orientert mot offentlig sektor - statsvitenskap og økonomi - lite opptatt av hvordan ledelse blir utøvd på departements- og direktoratsnivå. Satt på spissen: Ledelsesforskningen er lite interessert i offentlig sektor, mens fag som er opptatt av politikk og offentlig sektor er lite interessert i direkte ledelse².

Samtidig er det åpenbart at det er stor oppmerksomhet og debatt om ledelse i offentlig sektor. For å fange opp dette har vi tatt utgangspunkt i to sentralt dokumenter; rapporten fra 22. juli kommisjonen (august 2012) og et program for ledelse og styring i staten (november 2014). Antakelsen er at dette er dokumenter som fanger opp viktige oppfatninger av hva ledelse er, hvordan ledelse utøves og hvilken innflytelse ledelse har og bør ha i staten.

² For orden skyld: Vi refererer her altså primært til *direkte ledelse*; dvs. en rekke former for samhandling og kommunikasjon med medarbeiderne hvor tenkning, holdning og atferd kan påvirkes. I senere kapitler vil vi omtale hvordan ledelse kan utøves på en *indirekte måte*, gjennom utforming av formell struktur og mekanismer for styring og samordning.

22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14) legger i sin rapport vekt på «mangelfull ledelse, samhandling, kultur og holdninger» heller enn «ny lovgiving, organisering og store veivalg». Hovedutfordringene er knyttet til holdninger, kultur og lederskap. En vanlig tolkning av dette er at de svakhetene som kom til uttrykk 22. juli hadde sin årsak i *manglende lederskap og kulturproblemer*, heller enn formelle trekk ved organisasjonen.

Hovedkonklusjonene er:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

Det siste punktet retter søkelyset mot svikt i etatenes- og departementenes evne til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å sette samfunnet i best mulig stand til å håndtere beredskapssituasjoner. Det pekes bl.a. på utfordringer i Politidirektoratet, knyttet til mange mål, ressurser versus oppgaver, og for liten vektlegging av forebygging og beredskap. Dette er åpenbart områder for indirekte heller enn direkte ledelse.

Her heter det også: «Etter kommisjonens syn er hovedutfordringene etter 22/7 knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Lederskap må begynne på toppen. I mener derfor at landets ledelse ved Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet, må bruke mer tid på å forstå trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg» (side 456).

Ledelse er sentralt for å forstå årsaker og når det gjelder framtidige tiltak. Fokus er rettet mot *indirekte ledelse*, knyttet til bl.a. mål, ressurser og bruk av risikoanalyse. Ledelse er i stor grad knyttet til topplederne i de aktuelle virksomhetene. Lokal autonomi og handlingsrom, samt ledes evne til å benytte dette handlingsrommet vektlegges også. Hvordan man skal få til dette, altså utøvelse av direkte ledelse, er imidlertid ikke utdypet.

Program for bedre styring og ledelse i staten (2014-2017)

Dette er et nytt program for ledelse og styring. Vi vil her trekke fram hvordan ledelse oppfattes og vektlegges i programmet. En sentral utfordring er kombinasjonen av (ofte) manglende handlingsrom og (ofte) manglende evne til å utnytte de handlingsrommet man har, heter det i programmet. Man peker på utfordringer som i stor grad er sammenfallende med det som 22. juli kommisjonen legger vekt på; mangel på gjennomslagskraft og

resultatorientering, samordning mellom sektorer og utfordringer ved målstyring og regelstyring.

Et av de fem formålene³ i programmet er «statlige ledere som tar ansvar og utnytter sitt handlingsrom». Man tar derfor sikte på å utvikle kompetente ledere. Her inngår:

- Utvikling av en lederplakat som skal klargjøre forventninger til ledere på ulike nivåer i staten.
- Måle ledere på resultatoppnåelse og større vektlegging på konsekvenser ved manglende resultatoppnåelse.
- Møteplasser for ledere på tvers av sektorer og virksomheter.
- Etablering av et strategisk lederutviklingsprogram.
- Tilrettelegging for planmessige ordninger for rotasjon og mobilitet.

Sett i lys av begreper og perspektiver om ledelse er dette programmet interessant fordi det framhever visse sider ved ledelse (og nedtoner andre sider). Vi vil trekke fram to aspekter ved dette. For det første legger lederplakaten vekt på de oppgaver som inngår i *lederrollen*; som avklaring av mål, klargjøring av oppgaver og ansvar på lavere nivå, samt bidra til god samhandling og fornyelse. Dette er oppgaver som kan sees i lys av PAIE-skjemaet for ledelse; funksjonene produksjon (mål), administrasjon (krav og oppgavefordeling), integrasjon (god samhandling) og entreprenørskap (utvikling) er alle representert.

For det andre kan plakaten leses som en beskrivelse av ulike trinn i mål- og resultatstyring. Man starter med avklaring av oppdrag og mål, tar deretter i bruk virkemidler for å realisere disse, før resultatene evalueres og man står til ansvar for dette. Programmet tar dermed videreføring av mål- og resultatstyring i staten som gitt. Et viktig spørsmål for realiseringen av programmet er om betingelsene for denne formen for styring faktisk er til stede. Vi viser her til diskusjonen i kapittel 7.

2.7 Sammenfatning

Vi har i dette kapitlet gått gjennom sentrale tilnærminger i studiet av ledelse, drøftet om det er særegne lederutfordringer i staten og kort beskrevet noen bidrag til forbedring av ledelse i staten. Ledelse handler om å nå mål gjennom å påvirke medarbeiderne; gjennom *direkte* samhandling og kommunikasjon, og gjennom *indirekte* påvirkning gjennom strukturer, styringsmekanismer og HR-virkemidler. En leders mulighet til å øve innflytelse er knyttet til både den formelle myndighet og handlingsrom i en stilling og hvordan man evner å benytte dette handlingsrommet.

³ De fire andre formålene er effektiv etats- og sektorstyring, tverrsektoriell ressursutnyttelse, strategisk anvendelse av IKT, og økt gjennomslagskraft ved bedre beslutningsgrunnlag. Vi begrenser oss her til en kort drøfting av det som omtales som ledelse direkte. De fire andre momentene vil ha mer indirekte betydning for ledelse.

I de neste fire kapitlene vil vi gå inn på forhold som gir rammer og begrensinger for utøvelse av ledelse; styringsmekanismer, organisasjonsstruktur, innslag av horisontal samordning og trekk ved arbeidsgiverpolitikken i staten.

Kapittel 3: Styring og styringsmekanismer i staten

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på generiske styringsmekanismer i organisasjoner. Mange ulike og delvis overlappende begrepsskjemaer er tatt i bruk for å betegne styring i offentlig sektor og i organisasjoner generelt. I økonomisk teori skiller man gjerne mellom atferds- og resultatstyring. Sørensen (2007) skiller mellom eierstyring, etatsstyring, kontraktstyring og avtalestyring (styring gjennom kvasi-kontrakter). I de to siste tiårene har begrepet nettverksstyring og samstyring fått større oppmerksomhet, for å fange opp mekanismer som står i kontrast til intern hierarkisk styring i offentlig sektor (Røiseland og Vabo, 2012). Styring kan videre knyttes til aktiviteter, ressurser eller til budsjett som virkemiddel i styring. Det kan også skilles mellom styring på ulike nivåer (Hermansen, 2015); konstituerende styring, strategisk styring og operativ styring.

Ut fra vår organisasjonsfaglige referanseramme rettes fokus mot de viktigste generiske styringsmekanismene i staten som organisatorisk system; regelstyring, mål- og resultatstyring og fagstyring. I neste avsnitt beskrives disse tre formene for styring (3.2). Vi går deretter inn på forskning om mål- og resultatstyring i Norge (3.3), og noen utfordringer ved regelstyring (3.4). Til slutt drøfter vi kort hvilke konsekvenser de ulike styringsmekanismene har for utøvelse av ledelse (3.5).

3.2 Ulike mekanismer for styring

En organisasjon bygger på en formell arbeidsdeling, basert på ulike avdelinger og underenheter og spesialiserte roller. En viktig oppgave er å bidra til samordning og styring mellom de ulike elementene og delene i virksomheten, slik at de ansatte bidrar til å løse organisasjonens oppgaver og realisere dens målsetninger. I staten omfatter styring både a) relasjonen mellom departementer og underliggende etater og b) styring innen et departement et direktorat eller en annen ytre etat. En rekke formelle tiltak, virkemidler og uformelle relasjoner kan bidra til styring mellom og innenfor organisasjonene i staten. For en gitt organisasjon kan man således finne kombinasjoner av ulike former for styring. Vi tar her for oss tre generiske styringsmekanismer, som retter fokus mot ulike prosesser for påvirkning av ansattes handlinger i organisasjoner.

Regelstyring: Standardisering av arbeidsprosesser

Her rettes oppmerksomheten mot arbeidsoppgaver og -prosesser og *hvordan* disse skal utføres. Hensikten er at oppgavene skal utføres på en lik måte uavhengig av hvem som gjør arbeidet, i hvilken enhet de utføres eller hvor enheten er plassert geografisk. For å fremme denne typen av standardisering brukes regelverk, prosedyrer og formelle rutiner. Regelstyring bygger på en forutsetning om programmerbarhet: Man kjenner problemet eller situasjonen så godt at aktiviteten kan planlegges og formuleres i formelle prosedyrer. Det finnes videre «en beste måte» å utføre oppgavene på. Dette skaper forutsigbarhet og

reduserer beslutnings- og produksjonskostnader. Reglene kan ha ulike kilder; de kan f.eks. være eksterne juridiske pålegg; være knyttet til offentlig sektorverdier om åpenhet, etterrettelighet og likebehandling; dokumentasjon som skal vise at brukere har fått de de har krav på; eller internt vedtatte prosedyrer som skal sikre effektivitet og kvalitet. Sett fra den ansatte side medfører regler en forventning om etterlevelse og at man faktisk handler slik det er planlagt.

Regelstyring er sentralt i byråkratiet som organisasjonsform, og knyttes også til «bildet» av organisasjonen som en velfungerende maskin. Organisasjoner som baserer seg på nedskrevne rutiner og prosedyrer for å styre arbeidsprosessene, vil ha stor grad av formalisering. Man kan finne regelstyrte virksomheter i privat og offentlig sektor. Programmerbarhet av oppgaver og organisasjonens størrelse vil generelt være viktige drivkrefter for dette. I offentlig sektor vil man finne særegne drivkrefter for regelstyring; virksomhetens forankring i politikk, implementering av lovverk, etterlevelse av juridisk baserte normer om likebehandling, åpenhet og forutsigbarhet, samt muligheten for eksponering politisk og gjennom media.

Fagstyring: Standardisering av kunnskap

Fagstyring eller profesjonell styring bygger på det *kunnskapsgrunnlaget* som ligger til grunn for de ansattes beslutninger og handlinger. Man er ikke opptatt av selve utførelsen av arbeidsprosessene (som i regelstyring), men stiller krav til den kunnskapen de ansatte har med seg når de utfører oppgavene. Oppmerksomheten rettes mot standardisering av «input»; særlig mht. til rekruttering og krav til nyansatte, men også videre profesjonell utvikling i løpet av ansettelsesperioden. Kilden til denne formen for styring ligger dermed i stor grad utenfor den enkelte arbeidsorganisasjon; på universiteter, høyskoler og i profesjonene. Det er profesjonell utdanning og opplæring, kombinert med profesjonelle krav som har sitt opphav utenfor virksomheten, som er grunnlaget her. Folk med utdanning og erfaring innen et spesielt fag har en unik kompetanse, som ikke kan erstattet av regelverk eller beskrivelser av arbeidsprosesser.

Virksomheter som er basert på fagstyring blir omtalt som ekspertorganisasjoner eller profesjonelle byråkratier. Her tillegges de profesjonelle utøverne stor autonomi og beslutningsmyndighet. De gis tillit og blir forventet å utøve profesjonelle dømmekraft på de problemer de skal behandle. Dette faglige skjønnet bygger på en forutsetning om at oppgavene ikke kan programmeres eller utføres gjennom bruk av regler. Gode beslutninger er basert på en profesjonell utdannelse kombinert med opparbeidet erfaring. En implikasjon av dette er at evaluering og oppfølging av oppgaveløsning ikke kan overlates til administrative ansatte eller ledere uten relevant fagutdanning. Arbeidet kan bare etterprøves av personer innen samme profesjon, og helst personer med lang erfaring.

Målstyring: Standardisering av resultater

Her retter man oppmerksomheten mot resultatene eller utfallet av arbeidsprosessene. Virksomheten har definert en rekke målsetninger, og resultatene blir målt og vurdert opp mot dette. Bruk av målstyring står i direkte motsetning til regelstyring. Når fokus rettes mot resultatene av arbeidet, må det innrømmes friheter og autonomi til mellomledere og ansatte. Det er her viktig å ta i bruk de ansattes kreativitet, initiativ og motivasjon. Da vil det ikke være fornuftig å legge for sterke bindinger i form av regelverk og prosedyrer for hvordan arbeidet skal utføres. Målstyring er dermed knyttet til desentralisering av myndighet, hvor ledere og medarbeidere i den lokale enheten selv bestemmer hvordan oppgavene skal løses. Antakelsen er at det er medarbeiderne eller de underliggende enhetene som har best informasjon og best kan vurdere hvilke virkemidler som bør benyttes i en gitt situasjon.

Målstyring er best egnet for oppgaver som i liten grad kan programmeres. Dette gjelder i situasjoner med liten forutsigbarhet og stor kompleksitet eller hvor oppgavene endres over tid. Samtidig er det en forutsetning at målene kan operasjonaliseres, og at man kan etterprøve om målene er nådd. Et system for målstyring blir gjerne framstilt i en syklus, hvor følgende ledd er sentrale

- Målformulering
- Tilrettelegging, tildeling av myndighet og oppgaveutførelse
- Evaluering av måloppnåelse
- Tilbakemelding og belønning til de som er ansvarlige for måloppnåelse

Hvis måloppnåelse har konsekvenser (f.eks. i form av bonus/ikke-bonus eller forfremmelse/degradering) for den aktuelle leder eller medarbeider snakker man om incentivstyring. Jo større konsekvenser et gitt utfall har, desto sterkere kan det forventes at incentivene vil påvirke handling. Målstyring er i privat sektor ofte knyttet til den divisjonaliserte formen, hvor leder for enheter med stor grad av autonomi rapporterer resultater til et konsern.

Forholdet mellom regelstyring, fagstyring og målstyring: Spenninger og kompromisser

Vi har her presentert de tre styringsmekanismene i sin rendyrkede form. Et viktig poeng er at de tre formene retter oppmerksomheten på ulike «trinn» i produksjons- og beslutningsprosesser. Man kan se organisasjoner ut fra en «input-output» modell hvor innsatsfaktorer i form av arbeidskraft og kapital transformeres gjennom ulike arbeidsprosesser til et utfall eller resultat. Fagstyring er rettet mot egenskaper ved de ansattes kompetanse, altså «input». Man er prisgitt utdanning og profesjonell kontroll som andre virksomheten har kontroll over. For virksomheten blir dermed rekruttering, å beholde dyktige medarbeidere, samt å videreutvikle medarbeidernes kompetanse viktig. Regelstyring er basert på at selve arbeidsprosessene kan programmeres og omgjøres til skriftlige rutiner

og prosedyrer. Arbeidstakerne er ikke autonome, man er en del av en «maskin» og det forventes etterlevelse. I et system for målstyring flyttes oppmerksomheten fra input og arbeidsprosesser til utfall og resultater. Man er opptatt av å avklare ønskede resultater og å nå disse. For å fungere godt kreves det handlefrihet for mellomledere og medarbeidere.

Forskjellen mellom regelstyring og målstyring er knyttet til grad av autonomi og handlefrihet, og fokus på arbeidsprosess versus resultater. Forskjellen mellom regelstyring og fagstyring er graden av profesjonell autonomi, og omfanget av kontroll rettet mot interne prosesser i arbeidsutførelsen. Fagstyring vil videre bare være aktuelt der det er sterke profesjoner. Når det gjelder målstyring versus fagstyring er det generelle likhetstrekk når det gjelder graden av autonomi. Imidlertid: Ved fagstyring er det den profesjonelle yrkesutøveren som har autonomi. Man møter få prosedyrekrav som har sitt opphav i virksomheten som sådan. Det er (mer erfarne) yrkesutøvere som utøver oppfølging og kontroll, både på profesjonalitet i utførelsen og måloppnåelse. Ved målstyring er det den enkelte enhet eller medarbeider som har autonomi, og søkelyset satt på evaluering av resultatoppnåelse. Hva som er aktuelle resultatindikatorer vil variere mellom virksomheter, men profesjonelle mål kan forekomme. Her er det nærmeste leder (overordnet) som vurderer måloppnåelsen, uavhengig av innslag av konkrete fag og profesjoner.

Det kan også pekes på spenninger mellom styringsformene. Utgangspunkteter er at det i konkrete organisasjoner vil være innslag av eller drivkrefter som fremmer to eller flere av styringsformene. Som vi har vært inne på vil det være vanskelig å kombinere *mål- og regelstyring*, da for sterk innflytelse av rutiner og prosedyrer svekker den handlefriheten som målstyring forutsetter. Noen ganger kan målstyring innebære for sterk kontroll, ved at resultatindikatorene kan omfatte både krav til aktiviteter og arbeidsprosesser (Askim m.fl., 2014).

Når det gjelder forholdet mellom *regelstyring og fagstyring*, har faglitteraturen pekt på en typisk spenning mellom administrative krav og den byråkratiske logikken på den ene siden og den profesjonelle logikken på den annen side. En mulig kombinasjon av regelstyring og fagstyring - som ikke er uten konflikter og dilemmaer - er tiltak i retning av evidensbasert praksis, f.eks. innen medisin. Her legger forskningsbasert kunnskap grunnlaget for prosedyrer og rutiner som den enkelte lege kan benytte i diagnostisering og behandling. Man kan også betrakte regelstyring og fagstyring som ytterpunkter på et kontinuum. I sin rendyrkede for kjennetegnes disse av detaljerte regler/liten grad av skjønn og faglig basert kunnskap/høy grad av skjønn. En mulighet er at man «beveger seg mot» fagstyring ved å åpne for større grad av skjønn, samtidig som kravet til dokumentasjon og detaljeringsgraden i rutinene blir redusert.

Når det gjelder *målstyring og fagstyring* vil det være motsetninger knyttet til både hva som vurderes og hvordan vurderingen finner sted. På et område hvor det er sterke profesjoner, vil målsetninger som tar for seg andre aspekter enn profesjonell behandling (f.eks. «kundetilfredshet») eller aspekter som antas å komme i konflikt med profesjonalitet (f.eks.

volummål, kostnadseffektivitet) gjerne møte stor motstand. Målstyring er basert på at man kan lede og måle prestasjoner i alle sektorer, nærmest uavhengig av hvilke erfaringer og kunnskaper man selv har om sektoren. Ut fra prinsippet om fagstyring krever måling av prestasjoner på et gitt felt derimot profesjonell kompetanse på dette feltet. Videre: I et system basert på målstyring forutsettes det at lokale ledere skal ha ansvar og myndighet. I utøvelsen av dette kan man lett komme i konflikt med sterke profesjoners innarbeidede arbeidsmåter. Man kan også utfordre deres «rettigheter» på posisjoner og stillinger, samt utfordre deres rolle i den vurderingen av kandidater til stillinger. Mange statlige organisasjoner er i en situasjon der det både er profesjonell yrkesutøvelse på den ene siden og ekstern oppmerksomhet og krav til resultatoppnåelse på den andre siden. Her kan men tenke seg «kompromisser», som innarbeider både politiske krav, eksterne forventninger og profesjonsbaserte normer i avklaring av og etterprøving av mål. Tilsvarende vil man kunne finne at både spesialister innen den profesjonen som leverer ytelsene, sektoruavhengige profesjonelle «målere» (revisorer, «controllere») og ledere (som ikke nødvendigvis har lang erfaring fra sektoren) deltar i evaluering av utfall og øvrige vurderinger.

3.3 Erfaringer med mål- og resultatstyring

Det finnes en omfattende forskning om mål- og resultatstyring i statlig virksomhet. I norsk sammenheng er det en rekke bidrag fra (i hovedsak) statsvitere med organisasjonsfaglig forankring. Mål- og resultatstyring (MRS) ses gjerne som en organisasjonsoppskrift, som er en av flere ideer knyttet til New Public Management. Bakgrunnen for denne ideen beskrives i NOU 1989: 5 «Mot en bedre organisert stat?». For det første trekkes det fram forhold som bidrar til for stor vekt på regelstyring i statlig virksomhet. Dette gjelder regler og normer som kan sette trange grenser for innretting av virksomheten ut fra fag- og effektivitetshensyn, og uforholdsmessig stor vektlegging av prosess- og prosedyrehensyn. For det andre peker man på mekanismer som begrenser organisasjonenes evne til rette oppmerksomheten mot å nå konkrete resultater:

- Konkurrerende, motstridende, upresise, flertydige mål og ustabile mål.
- Utydelig lederansvar og arbeidsgiverfunksjon, inkludert styringsrett og resultatansvar
- Vanskeligheter med å beskrive konkrete resultatmål og å få tilgang til god resultatinformasjon.
- Mangelfulle mekanismer for tilbakeføring av informasjon til ansvarlige beslutningstakere om virkningene av tiltak og tjenesteyting.
- Få eller svake incentiver til effektivitet og resultatorientering (NOU 1989: 5).

Mål- og resultatstyring har fått gradvis større innflytelse i den norske statsforvaltningen. Med budsjettreformen i 1986 fikk statlige virksomheter større frihet i disponeringen av sine ressurser, mot mer systematisk resultatmåling og økt rapportering til Stortinget. Som styrende prinsipp ble dette forsterket i 1990, da statlige virksomheter ble pålagt å innføre virksomhetsplanlegging etter målstyringsprinsipper. Lønnsreformen i 1991 åpner for individuelle kontrakter for etatsledere, med innslag av resultatbasert lønn. I 1996 ble mål og

resultatstyring nedfelt som det grunnleggende prinsippet i «Reglement for økonomistyring i staten». Alle statlige virksomheter skulle fastsette mål- og resultatkrav for sine virksomheter. Dette prinsippet skulle ligge til grunn for departementenes styring med underliggende virksomheter. En revisjon i 2003 åpnet for større frihet til å tilpasse styringen til virksomhetens egenart, men en endring i 2003 fastsatte nye krav til årsrapport med årsregnskap (Askim m.fl., 2014).

Innføring av mål- og resultatstyring i den norske statsforvaltningen må forstås i lys av trekk ved den aktuelle konteksten. For det første er departementer og underliggende etater del av staten som juridisk person, og statsrådets ministeransvar dekker beslutninger og handlinger i direktorater og andre etater. MRS i staten må derfor betegnes som etatsstyring (og ikke eierstyring), i og med at verktøyet angår styring innen staten som juridisk system. Styringen finner altså sted mellom to hierarkisk ordnede organisasjoner innen staten. For det andre vil det være til dels stor variasjon mellom de underliggende etater som blir styrt gjennom dette verktøyet. Man har enheter for myndighetsutøvelse og kontroll på den ene siden og enheter som produserer tjenester på den andre siden. Universiteter og høyskoler (som utgjør over en fjerdedel av de ansatte i staten) kan forventes å ha relativ stor grad av selvstendighet; basert på en kombinasjon av tradisjonell faglig autonomi, konkurranse mellom læresteder og delvis resultatbasert finansiering. For det tredje har det over tid har det funnet sted en gradvis endring i arbeidsdelingen mellom departement og direktorat. Departementene har gått i retning av å bli mer rendyrkede sekretariater for den politiske ledelsen, med delegering av myndighet og operative oppgaver til underliggende organer (Hermansen og Stigen, 2013). Askim m.fl. (2014) peker på at MRS i den norske sentralforvaltningen er sterkt knyttet til økonomistyring og økonomiregelverket. Man finner her en kontrast til kommunesektoren, hvor balansert målstyring, som inkluderer flere dimensjoner ved aktiviteter og måloppnåelse, har hatt stor utbredelse. I kommunene knyttes MRS tettere til forhold ved medarbeiderutvikling, internkontroll, ledelse og kvalitetsutvikling.

Bruk av mål- og resultatstyring må videre ses i lys av de ulike delene i forvaltningens verdigrunnlag. Hensikten er å sikre at regjeringens mål oppnås, og øke effektiviteten gjennom desentralisering av makt. Dette er i samsvar med to elementer i verdigrunnlaget; demokrati (lojalitet) og effektivitet. Forholdet til verdien faglig integritet er vanskelig å etablere da implikasjonene av MRS både kan være økt faglig basert autonomi og økt fokus mot politisk vedtatte målsetninger. Det fjerde hensynet - rettssikkerhet - sier at forvaltningen skal bindes av lover, som er vedtatt etter klare prosedyrer og behandling i Stortinget. Når det gjelder mål har regjeringen full råderett, og økt bruk av MRS styrker fokus på mål og resultater på bekostning av regelstyring og rettssikkerhetshensyn (Askim m.fl., 2014).

Forskningen av mål- og resultatstyring har i liten grad analysert effekter i form av faktisk resultatoppnåelse eller effektivitet. Man har derimot vært opptatt av utfordringer ved og

kritiske momenter knyttet til dette virkemiddelet, sett i lys av den spesifikke politisk og organisatoriske konteksten det har blitt innført i. Vi tar her utgangspunkt i Askim m.fl. (2014) sammenfatting.

Antall mål: Inflasjon i styring?

Litteraturen om mål- og resultatstyring peker på at denne styringsformen bare vil bidra til bedre resultater når man prioriterer et lite antall målsetninger. Offentlige virksomheter har imidlertid ofte store og sammensatte oppgaveporteføljer, hvor et betydelig antall mål kan være aktuelle. I en studie av tildelingsbrev fra departementer til underliggende virksomheter kom det fram at antall gjennomsnittlige mål økte fra 9 i 2004, via 17 i 2008 til 21 i 2012. Økningen er stort sett kommet på laveste nivå i målhierarkiene, knyttet til konkrete variabler hvor det ofte er resultatkrav. En mulig forklaring på det store antallet av mål er at det er relativt lett å tilføye, men vanskeligere å fjerne krav når de først er blitt formulert. I en politisk (i motsetning til en bedriftsøkonomisk) logikk har formuleringer av mål andre hensikter enn de rent styrings- og ledelsesmessige: «Mål kan vise prioriteringer, men kan også være ambisjoner eller være et kompromiss som får noen til å holde fred. Tildelingsbrevet kan i større grad enn et budsjett brukes som en fredsavtale der «alle» i virksomheten får noe» (Askim m.fl. 2014: 291). Målfastsettelse kan forstås ut fra et perspektiv som forstår organisasjoner som koalisjoner. Målene er primært rettet mot den underliggende etatens ledelse, men de kommuniserer også med Riksrevisjonen, etatens ansatte, fagforeninger, brukerorganisasjoner og andre interessenter (Askim m.fl., 2014).

Et høyt og stigende antall mål kan gi en «inflasjon» i styring, som en parallell til at penger mister verdi når man trykker for mange sedler. Virksomheter som styres med mange mål, vil i praksis ha betydelige frihetsgrader i utførelse av sine oppgaver. Hvis det er mange mål og resultatkrav i tildelingsbrevet, kan det bidra til usikkerhet når det gjelder prioriteringer mellom ulike mål. En følge av dette er at man får ulike, uensartede, tilpasninger på virksomhetsnivå, fordi flere føringer framstår som sentrale (Askim m.fl., 2014). Denne tendensen vil styrkes hvis målene i tillegg er upresise slik at de åpner for et stort rom for tolkning og skjønnsmessig tilpasning på etatsnivå.

Er målene rettet mot interne forhold?

Et utgangspunkt for mål- og resultatstyring er at offentlige virksomheter bør være orientert mot å oppnå resultater ute i samfunnet, heller enn å være rettet mot interne forhold i organisasjonen. En potensiell fallgrube ved MRS er at målene (i likhet med regler og prosedyrer) blir rettet mot interne og ikke eksterne resultater. Studien av Askim m.fl. (2014) viser at dette ikke er tilfelle. I 2012 var tre av fire mål i virksomhetene rettet mot enten resultater eller effekter av arbeidet, i motsetning til innsatsfaktorer og arbeidsprosesser. Resultatformål forekom med størst hyppighet, og er den typen av mål som økte mest i perioden 2014 til 2012 (Askim m.fl. 2014).

Fører mål- og resultatstyring til et silofokus?

En mulig effekt av MRS er at oppmerksomheten rettes mot etatens oppnå egen målsetninger, framfor å sette fokus på områder hvor det er avhengighet mellom etater, og hvor resultatene er en konsekvens av virkemidler og handlinger fra flere sideordnede organisasjoner. Den nevnte studien av tildelingsbrev indikerer at målstyringen i hovedsak refererer til resultater den enkelte virksomheten «produserer» selv. Samtidig vet vi fra en annen undersøkelse (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2006) at den underliggende virksomheten har stor innflytelse på innholdet i tildelingsbrevet. Målformulering er i stor grad en «nedenfra og opp» prosess, og bare 8 % svarer at målene ensidig blir formulert av det aktuelle departementet. På denne bakgrunn er det ikke overaskende at MRS rettes mot de sentrale oppgavene for en virksomhet. Man vil ikke bli målt på forhold man har liten kontroll på, og mål med liten legitimitet internt er lite motiverende for ledere og arbeidstakere (Askim m.fl., 2014).

Det siste tiåret har det vært lagt stor vekt på samordning på tvers av sektorer og politikkområder, bla. forbindelse med såkalte gjenstridige problemer. Disse er komplekse, unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger, og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Fimreite m.fl. 2011). Det er åpenbare utfordringer ved å håndtere slike oppgaver innen et system for mål- og resultatstyring (se også kapittel 7). Pollitt (2003) peker videre på at mål- og resultatstyring er særlig krevende å benytte når det er uavklarte ansvarsforhold, samt usikkerhet og konflikt om mål og mål-middel sammenhenger.

Målforskyvning?

Et hvert styringssystem fungerer selektivt, ved at det retter oppmerksomheten mot noen elementer i organisasjonen, mens andre får mindre betydning. En vanlig kritikk av MRS er at det som lett kan observeres og tallfestes kommer i fokus, mens utfall som er vanskeligere å operasjonalisere og fange opp kommer i bakgrunnen. Makt- og demokrati-utredningen pekte på at viktige målsetninger for offentlige tjenester som rettsikkerhet, likebehandling og forutsigbarhet er vanskelig å måle, og kan bli nedtonet i et system for målstyring (NOU 2003:19). I 22. juli kommisjonen kommer det fram at politiet hadde utviklet mange mål som gikk på saksbehandlingstid og oppklaringsprosent, men få mål når det gjelder beredskap og kriminalitetsforebyggende arbeid. Arbeidet med reorganisering av politiet i etterkant kan langt på vei forstås som et forsøk på å finne en endret balanse mellom ulike aktuelle mål for politiets virksomhet.

Askim m.fl. (2014) advarer imidlertid mot å trekke for sterke konklusjoner om målforskyvning. På den ene siden kan det antas at ressursbruk og lederoppmerksomhet rettes mot områder som fanges opp av resultatkrav. På den andre siden er det liten tradisjon for å rette sanksjoner mot offentlige virksomheter på grunnlag av rapporterte resultater. Samtidig er det ikke bare innholdet i resultatkravene som har betydning; institusjonaliserte

verdier knyttet til det «offentlige etos», profesjonelle normer og krav fra omgivelsene vil også påvirke oppmerksomhet og atferd i statlige virksomheter.

MRS som tidstyv?

Et system for mål- og resultatstyring pålegger virksomhetene kostnader. Ledere og ansatte skal rapportere på måloppnåelse og aktiviteter. En kritikk mot dette systemet er at rapporteringen tar for mye ressurser og stjeler tid fra det faglige arbeidet med virksomhetens kjerneoppgaver. Difi (2012b) anslår at det benyttes 2500 årsverk på kontroll og rapportering. Et annet aspekt er at rapporteringskrav kan oppfattes som en form for mistillit. Hvis kravene om rapportering er for detaljerte kan man tolke dette som et tegn på at man departementet ikke tror man kan løse oppgavene på en god måte.

Svekker indre motivasjon?

Klare resultatmål antas å øke de ansattes motivasjon og forbedre presentasjonene (Hrbluik, Latham og McCarthy, 2012). En potensiell fare ved å gi belønning for måloppnåelse er at den indre motivasjonen svekkes på bekostning av den ytre motivasjonen. Faglig og personlig interesse for aktiviteten blir redusert, og fokus rettes mot å oppnå en belønning utenfor selve aktiviteten. Det er pekt på noen uheldige effekter av mål- og resultatstyring, f.eks. i sykehussektoren, men det er så å si ingen systematiske studier som kan si noe om omfanget av «perverse» effekter av MRS (Askim m.fl. 2014). Det er også et viktig poeng at også den indre motivasjonen kan trekke ansatte i «feil» retning. Hvis profesjons- og yrkesetikken i for liten grad er brukerorientert eller rettes mot andre formål enn de som er intenderte og legitime, kan bruk av mål- og resultatstyring bidra til å kompensere dette.

Kunnskapsdepartementets styring av UoH-sektoren

En studie har tatt for seg Kunnskapsdepartementets styring av seks høyere utdanningsinstitusjoner i perioden 2003-2011 (Sørheim og Tollefsen, 2012). Et hovedfunn er at departementet ikke styrte universiteter og høyskoler etter mål- og resultatstyring i samsvar med teorien, selv om det ble forutsatt i departementenes tildelingsbrev. Styringen har reelt sett vært preget av sentralplanlegging, med stor vekt på aktivitets- og oppgavestyring. Et større innslag av målstyring ble imidlertid innført fra 2007. Funnene i denne studien er i samsvar med Handlingsromutvalget (2010) som var kritisk til detaljeringsnivået i styring og rapportering i relasjonen mellom departementet og de enkelte universitets- og høyskoler. En oppfølgende studie (Sørheim og Tollefsen, 2014) viser en endring fra 2012, hvor viktige deler av styringen er delegert til institusjonene. I tildelingsbrevet (2012) uttrykkes det ambisjoner om å tilpasse seg endringene i den «nasjonale styringsmodellen», dvs. ta institusjonenes selvstyre mer alvorlig. Man finner tendenser til forenkling og ønske om en mer strategisk orientering på virksomhetsnivå. Delmålene ble tatt ut, og antall styringsparametere ble redusert. På den annen side er kontrollelementet fortsatt sterkt. I tildelingsbrev til HioA i 2012 heter det for eksempel at man vil kontrollere institusjonens mål

og «godkjenne» dem, og eventuelt anbefale en justering som en følge av dialogen med departementet.

I forbindelse med debatten om strukturen i Universitets- og høyskolesektoren i 2014-2015 har departementet spilt en aktiv rolle. Dette diskuteres nærmere i kapittel 7.

Veien videre

Askim m.fl. (2014) peker på at mål- og resultatstyring på sitt beste kan øke produktivitet og måloppnåelse i staten og legge til rette for en effektiv iverksetting av regjeringens politikk. To aktuelle fallgruver er:

- For omfattende rapportering, med svært detaljert styring, samt mistillit og «strategisk spill» mellom departement og virksomhet.
- Uforpliktende mål, manglende oppfølging og liten forutsigbarhet i oppfølging og konsekvenser.

Mål- og resultatstyring har noen uheldige virkninger og er vanskelig å bruke, spesielt i situasjoner preget av stor politisk oppmerksomhet og ustrukturerte problemer (Askim m.fl. 2014). Man konkluderer med at trass i utfordringer - som styringsinflasjon, «silo»-tenkning og målforskyving - bør løsningen finnes innen mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Man peker i den forbindelse på muligheten for et større innslag av «skreddersøm», der virksomheten ut fra sin egenart får unntak fra kravet om mål- og resultatstyring, eller deler av kravet.

En alternativ tilnærming til mål- og resultatstyring

Johnsen (2012, 2013) har et annet utgangspunkt for analysen av målstyring. Hans utgangspunkt er at MRS i staten bør nærme seg den teoretiske oppskriften. Han peker på at det som blir omtalt som målstyring i stor grad ikke faller inn under dette begrepet og at mye av kritikken er feiladressert. Dette gjelder for eksempel påstandene om for mye aktivitetsstyring, kontroll og rapportering. Johnsen (2012) peker på at styringen i staten til dels er preget av:

«Omfattende detaljstyring av tiltak og aktiviteter med bruk av heldekkende målhierarkier som i praksis består i å kontrollere om forvaltningen har iverksatt politiske og administrative vedtak. Målhierarkiene ser ut til å være utformet etter «alle nevnt, ingen glemt»-prinsippet, i stedet for etter «vesentlighet, egenart og risiko» (Johnsen, 2012).

Johnsen (2012) peker på at et styringssystem som empirisk er kjennetegnet av omfattende målformuleringer, samt detaljert registrering av aktiviteter og rapportering med sikte på kontroll, ikke er målstyring. Begreper som aktivitetsstyring, sentral planlegging og politisk detaljstyring er bedre egnet for å fagge opp styringen i staten i Norge i dag.

Johnsen (2012) peker også på at de alternativene til målstyring som lanseres til dels er «idealmønstre eller utopier om hvordan andre styringsmodeller virker uten å ta hensyn til deres skyggesider» (side 51). Når man etterlyser mer politisk styring overses det at dette kan bety mer detaljstyring og mindre medbestemmelse for mange høyt utdannete ansatte i offentlig sektor. Andre vil ha tradisjonell etatsstyring basert på en byråkratisk modell. Her overser man at det var denne styringsformen som langt på vei undergravde effektiviteten og legitimiteten i offentlig sektor på 60- og 70-tallet. En tredje alternativ er mer faglig selvstyre. Her er det lett å overse at noen virksomheter er preget av profesjoner med sterke egeninteresser, og at faglig selvstyre bør kompenseres med stor åpenhet og kontroll.

3.4 utfordringer ved regelstyring

Regelstyring og standardisering av arbeidsprosesser er åpenbart viktig i statlig sektor. Dette henger sammen med egenskaper ved oppgaver (kontroll og myndighetsutøvelse) og de verdiene (likebehandling, åpenhet, etterrettelighet) som skal ligge til grunn for statlig virksomhet. Som vi har vist i avsnitt 3.3 var innføring av mål- og resultatstyring i stor grad et svar på rigiditet og liten fleksibilitet som ble forbundet med regelstyring. Samtidig kan innføring av MRS ha ført til at man «møter seg selv i døren», ved at regler og rutiner «gjenoppstår» som resultatet av en kontroll- og dokumentasjonslogikk. Samtidig er det viktig å ikke overdrive betydningen av regler i offentlig sektor, eller bidra til å videreføre myten om offentlig sektor i Norge som særlig byråkratisk (jf. Jacobsen 2015).

Det er imidlertid lite forskning om statlige virksomheter som har regelstyring - for eksempel kilder til, forutsetninger for, forekomster av, og spenninger knyttet til regelstyring - som hovedtema. Ut fra organisasjonsteori, den norske og den danske produktivitetskommissjonen, samt andre kilder kan vi imidlertid presentere noen prinsipielle betraktninger om denne styringsmekanismen. Et første poeng er at regelstyring er tvetydig. Slik vi tolker det er det faglig enighet om at et visst innslag av regler er fornuftig, både ut fra effektivitets-hensyn og ut fra trekket ved de oppgavene som skal utføres. Samtidig er det også enighet om at det samlede omfanget av regler kan bli for stort. Summen av isolert sett fornuftige prosedyrer og rutiner bidrar til for stor kompleksitet, som kan være en trussel mot både effektivitet og legitimitet i staten.

Her kan man skille mellom regler og prosedyrer som først og fremst berører en virksomhet, og situasjoner der det er stor avhengighet og krav til samordning mellom etater og virksomheter. Det som for en etat kan være tidstyver og sløsing, vil for en annen etat oppleves som bidrag til styring, kontroll og viktige kilder til informasjon. Satt på spissen: En bestemmelse eller et sett med prosedyrer kan for noen være en «tidstyv», mens det for andre er viktige bidrag til informasjon og forsvarlig saksbehandling. Begrepet «tidstyv» impliserer sløsing og ineffektivitet, mens forsvarlig saksbehandling styrker demokratiet og støtter rettsstatlige verdier.

Den danske produktivitetskommisjonen (2013) legger stor vekt på regelstyring og produktivitet. Kommisjonen peker på at på noen områder av det offentlige kan arbeidet med fordel utføres etter faste, standardiserte regler og prosedyrer. Dette kan føre til standardisering og bidra til reduserte kostnader. På en rekke områder vil imidlertid effektiv oppgaveutførelse kreve at man har frihet til å beslutte hvordan en oppgave skal utføres. Reell desentralisering kombinert med fleksibilitet i oppgaveløsning vil bidra til større produktivitet. En begrensning for dette er imidlertid det store innslaget av lover, regler og prosedyrer. Overdrevet kontroll og detaljstyring begrenser ofte muligheten til å sikre høy produktivitet, kvalitet og effektivitet. For stor vekt på kontroll tar ressurser fra kjernevirksomheten, demotiverer medarbeiderne, kan hemme utviklingen av «skreddersydde» løsninger og forringe kvaliteten av velferdsytelsene. Det er dermed ofte en motsetning mellom regelstyring på den ene siden og lokal fleksibilitet og reell desentralisering på den andre siden.

Flere forfattere har pekt på at byråkratisering kan ha sin egen logikk og at "byråkrati avler byråkrati". Å vedta nye lover er en viktig del av politikken. Dette er viktige beslutninger og er et virkemiddel for å øve innflytelse på samfunnsutviklingen. Lovene medfører regelverk og bestemmelser som typisk nedfeller seg i rutiner og prosedyrer internt i statlige virksomheter. Isolert sett kan dette betraktes som noe positivt. Samtidig er det slik at regelstyring kan ha en selvforsterkende logikk og kan utgjøre en "ond sirkel". I en politisk styrt organisasjon vil enkeltsaker som gir negativ omtale i media, gi en anledning til økt kontroll og detaljstyring, for at politikere kan demonstrere handlekraft.

Når nye styringstiltak innføres kommer de ofte i tillegg til de som finnes fra før. Det er ikke alltid at nye regelverk og prosedyrer medfører en revisjon eller reduksjon av de elementene som allerede eksisterer. Man får da gjerne en situasjon med komplekse regler som kan avspeile uforenlige krav og målsetninger. Økt kompleksitet øker risikoen for feil og åpner for nye klagemuligheter. Dette åpner for medieoppmerksomhet, politiske markeringer, fokus på enkeltsaker, som i neste omgang kan føre til nye regler og mer kontroll.

Det er mange kilder til nye prosedyrer, regelverk og bestemmelser i statlige virksomheter. Tilpassing til EØS-regelverk er en kjent og viktig kilde til nye lover og bestemmelser. I forbindelse med systemet for mål på resultatstyring pekes det på at rapportering og dokumentasjon kan bli for omfattende og detaljert (jf. Askim, 2014). Rettsliggjøringen i samfunnet medfører økte krav til dokumentasjon og kontroll, for å sikre at borgernes rettigheter blir oppfylt. Det har vokst fram nye, rendyrkede statlige klage- og tilsynsorganer. Dels er disse rettet mot at tidligere statsmonopol ikke skal kunne utnytte sin dominerende posisjon, dels mot kontroll av statlige virksomheter med en viss grad av autonomi, som universiteter og høyskoler (Hermansen, 2015).

Riksrevisjonen har også fått utvidet sin rolle, og har særlig bidratt til et økende innslag av kontroll og rapportering i staten (Difi, 2012b). Antall årsverk økte fra 2000 til 2010 med 107

årsverk, til 518. Dette har medført en styrking av forvaltningsrevisjonen, utvidet oppgavetilfang innen regnskapsrevisjon og en aktiv mediestrategi. Riksrevisjonen rapporterer behandles i Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget. Komiteen kan også ta opp saker basert på henvendelser fra enkeltpersoner og saker fra media (NOU 2015: 1).

Jakt på feil og Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon på enkeltområder fører til økt behov for kontroll for departementenes side. Problemet med dette kan spissformuleres slik:

”Statens ledere har som alle andre nytte av ekstern kontroll og revisjon. Kontrollen må imidlertid ikke bli så detaljert at den fratar ledelsen reell mulighet til å påvirke egne ansvarsområder, eller så utålmodig at anledningen til å rette opp fortidens feil blir illusorisk» (Colbjørnsen, 2015)

Et omfattende regelverk for HMS og intern kontroll forsterker innslaget av kontroll og dokumentasjon. Regelverket for offentlig innkjøp berører alle statlige virksomheter, er meget detaljert og bidrar til store transaksjons- og administrasjonskostnader i offentlig sektor. Økt fokus på miljø, klima, samfunnssikkerhet og beredskap berører mange sektorer og politikkområder, og kan nedfelle seg i nye bestemmelser på etats- og kommunenivå. Den generelle utbredelsen av risikoanalyse i statlige virksomheter kan også bidra til økt vekt på kontroll, og tid brukt på rapportering og oppfølging ut fra standardiserte planer og framgangsmåter (Tesaker, 2015).

Statlige virksomheter er også eksponert for andre organisasjonsoppskrifter, som (selv om intensjonene er de beste) i sum kan ta oppmerksomheten bort fra god oppgaveløsning og arbeidsutførelse (jf. Røvik, 2007). Endelig har mange pekt på medias rolle som den fjerde statsmakt. På den ene siden bidrar media til åpenhet om politiske beslutninger om beslutningsprosesser i politikken og om arbeidsmåtene i forvaltningen. På den annen side kan media være en pådriver for mer kontroll, rapportering og dokumentasjon i statlige virksomhetene (NOU 2015:1; Hermansen, 2015)

Konsekvensen av alle ”tidstyvene” er at de enkelte virksomhetene bruker mye tid til dokumentasjon, rapportering og kontroll. Det er ikke først og fremst i det enkelte regelsett eller i den enkelte kilde utfordringen ligger. Begrunnelse og rasjonale for hver enkelt bestemmelse isolert sett vil i stor grad være fornuftig. Det er først og fremst summen av regelverk og prosedyrer som er utfordringen. Hvis nye bestemmelser kommer i tillegg til de eksisterende uten noen form for sanering vil det typisk oppstå utfordringer knyttet til a) kompleksitet og ønske om samsvar mellom ulike regelverk og bestemmelser; og b) den tilnærming man har til måten sakene behandles på. Med det sterke presset mot kontroll og etterlevelse av regelverk, blir det lett lav aksept for feil. Man blir lett påvirket slik at det å unngå å gjøre feil blir viktigere enn å bidra til nye løsninger og en bedre politikk (jf. NOU

2015: 1, Hermansen, 2015). For sterk regelorientering kan bidra til at man legger mindre vekt på måloppnåelse og fornyelse.

Ønsket om forenkling og farene ved økt regelstyring har lenge vært i fokus i Danmark. En av delrapportene i produktivitetskommisjonen oppsummerer dette arbeidet slik:

”Regelforenkling eller afbureaukratisering har været et hovedområde i de fleste styringsindsatser. Det er ofte sket ud fra deisen om, at regler hindrer innovativ og effektiv adfærd hos ledere og medarbejdere, og at for mange regler og for uforståelige regler hindrer samspillet med borgerne og borgernes oplevelse af offentlig service. Regelværket er vokset gennem årene. Både forskning og praksis har peget på, at regelforenkling ikke er så lige til endda. At udstede love og regler er en central funktion for politikere, og et øget regelsæt afspejler en stigende kompleksitet i samfundet, f.eks. forårsaget af øget miljøregulering, mere kompleks sociallovgivning samt direktiver og vedtagelser fra EU, der implementeres i dansk lovgivning. Imidlertid har det været politisk populært i Danmark og andre lande at blæse til kamp mod ”regeltyranniet”. Skiftende regeringer har lanceret afbureaukratiserings-tiltag, men ofte uden at kunne påvise markante resultater.... Regelforenkling er et legitimt og forståeligt politisk ønske, der dog af praktiske grunde som følge af et stadig mere komplekst samfundssystem ikke altid materialiserer sig (Greve & Ejersbo, 2013).

Kommisjonen kommer med anbefalinger for å øke fleksibiliteten i oppgaveløsningen, inkludert.:

1. Utfordringsrett: Alle offentlige institusjoner for rett til å søke unntak fra regler, dokumentasjonskrav og spesifikke lovbestemmelser.
2. Alle regelutstedende institusjoner forplikter seg løpende til å avskaffe overflødige regler eller skrive om regler som medfører unødige begrensinger på virksomheten.
3. Fokus på at nye dokumentasjonskrav skal være mer direkte relatert til kjerneytelsen.
4. Det vurderer om lovgivningen på visse områder kan skrives om med sikte på en fundamental forenkling.

Disse tiltakene kan oppfattes som mer ambisiøse og vidtrekkende enn tidligere initiativer i Danmark. I norsk sammenheng har Solberg-regjeringen (2014) trukket fram «å gjøre hverdagen enklere for folk flest» som en av sine satsingsområder. Her inngår fem områder; inkludert enklere regelverk og fjerne tidstyver. I førstnevnte inngår «forenkling av lover og regler og fjerne unødvendige særnorske forbud og påbud». Tiltaket rettet mot å fjerne tidstyver setter blant annet søkelyset på å «fjerne unødvendige oppgaver for å gi arbeidstakerne mer tid til de brukerrettede oppgavene , og forenkle prosedyrer og regelverk som skaper unødvendig byråkrati»(Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Ut fra de momentene vi har pekt på i dette avsnittet, tyder mye på at dette er en formidabel oppgave.

Den norske produktivitetskommisjonen (NOU 2015: 1) går imidlertid et skritt lengre. Man legger i analysen stor vekt på at omfattende regelverk og prosedyrer bidrar til redusert effektivitet i statlig virksomhet. Større handlingsrom for og bedre ledelse av statlige virksomheter foreskrives som et viktig virkemiddel. Anbefalingen om mindre grad av regelstyring er i samsvar med regjeringens forenklingsarbeid. Imidlertid: Kommisjonen vil gå mer drastisk til verks i dette arbeidet:

* Mindre innblanding: " Økt effektivitet gjennom mindre kontroll og detaljstyring forutsetter mindre mulighet for innblanding fra folkevalgte organer. Utformingen av rammeverket må så langt det er mulig bidra til dette» (side 309).

* Mer samfunnsøkonomi: «Bruk av samfunnsøkonomiske analyser bør i større grad ligge til grunn for politiske beslutninger og beslutninger i virksomhetene» (side 309).

3.5 Hva betyr styring for utøvelse av ledelse?

De styringsmekanismene vi har behandlet her er først og fremst formelle og varige trekk ved organisasjonen, som påvirker handlinger, beslutninger og utfall. Mekanismene eksisterer *uavhengig* av de personene som fyller lederrollene og de øvrige stillingene i virksomheten. Ledelse viser derimot til hvordan lederrollen *utøves* og hvordan ledere kan påvirke sine medarbeidere. Et viktig spørsmål blir dermed hvordan karakteren av styringsmekanismer og styringsregimer *påvirker* ledelse i statlige virksomheter.

Det kan her være stor variasjon mellom sektorer og enheter. Vi kan belyse dette med et eksempel. Innen UoH-sektoren vil det være noen forhold som trekker i retning av stor grad av lokal handlefrihet på både institusjons- og underenhetsnivå: Den faglige autonomi som tillegges akademia, stort innslag av konkurranse og innslag av resultatbasert finansiering⁴. Samtidig vil det være forhold som trekker i samme retning for alle de statlige organisasjonene. Systemet for mål- og resultatstyring er pålagt alle statlige virksomheter og er dermed en felles rammebetingelse for alle ledere i underliggende virksomheter. Det er et stort innslag av regelstyring i staten, men dette vil variere mellom virksomhetene. I etater der myndighetsutøvelse er sentralt, kan det forventes at dette forplanter seg til interne regelverk og bestemmelser som legger klare rammer for handlinger og beslutninger. Mange - men ikke alle - virksomheter - vil være preget av sterke profesjoner, med forventninger til autonomi og anledning til å utøve skjønn. Framveksten av statlige tilsyns- og klageorganer medfører også særegne utfordringer.

Styringsmekanismene i offentlig sektor utgjør først og fremst føringer og rammer for lederes handlinger, heller enn et repertoar av virkemidler som ledere kan velge mellom. Med *rammer* menes at ledere i (for eksempel) direktorater opererer innenfor et system for mål- og resultatstyring som er pålagt ovenfra. Man må altså drive virksomheten innenfor dette systemet. Her inngår også dialog i ulike faser med det aktuelle departementet. Man kan i

⁴ Se imidlertid beskrivelsen av styringsdialogen mellom departement og UoH-sektoren.

liten grad utøve det vi tidligere har omtalt som indirekte ledelse, gjennom å velge å benytte eller ikke benytte - hele eller deler av) dette systemet.

Mål og resultatstyring stiller også klare *krav* til lederrollen, der fokus rettes mot måloppnåelse og handlekraft. Ledere gis - i prinsippet - handlefrihet for å organisere og tilpasse virksomheten for å nå de aktuelle målsetningene. Omfang av regler og bestemmelser er også langt på vei et rammevilkår som man må tilpasse seg, samtidig som det er noe (og varierende) handlingsrom for hvordan regler skal benyttes og eventuelt saneres. Det samme gjelder innslag av profesjonelle og fagstyring i virksomheten. Profesjonenes stilling og posisjon i den enkelte virksomhet er langt på vei gitt for den enkelte enhetsleder. Det er dermed begrensinger både mht. å redusere profesjonsmakten (når dette blir oppfattet som ønskelig) og øke innslaget av fagstyring (når dette er ønskelig).

Det vil altså være både felles rammer, krav og forventninger til lederrollen, samtidig som det er kilder til variasjon i muligheten for å utøve lederrollen mellom ulike organisasjoner i staten. Et hovedpoeng er imidlertid følgende: Ledere er underlagt strenge krav i en kontekst der mål- og resultatstyring skal benyttes. Dette er langt på vei et *krav om å vise handlekraft og gjennomføringsevne*. For å imøtekomme dette kravet åpnes det i noen grad for lokal fleksibilitet og desentralisering av myndighet. På den andre siden: I utøvelsen av lederskap innen MRS i en gitt virksomhet, møter man begrensinger og muligheter knyttet omfang av regelstyring og institusjonaliserte innslag av fagstyring. Dette kan begrense lederes mulighet til å få gjennomslag og nå de aktuelle målsetningene. I MRS forventes ledere å benytte handlefriheten til å bidra til ønskelige utfall. Samtidig er denne handlefriheten ofte begrenset av innslaget av andre styringsformer.

Kapittel 4: Organisasjonsstruktur

4.1 Innledning

Med organisasjonsstruktur menes den formelle oppbyggingen av virksomheten. Her inngår en rekke *strukturelle dimensjoner* eller variabler. Vi vil skille mellom fire dimensjoner:

- Hierarki: Antall hierarkiske nivåer
- Prinsipp for gruppering av enheter
- Desentralisering versus sentralisering
- Styringsmekanismer (behandlet i kapittel 3)

En *organisasjonsform* er «summen» av de strukturelle dimensjonene ved en virksomhet. I sentraladministrasjonen står organisasjonsformen *byråkrati* sentralt. Et byråkrati er kjennetegnet av et tydelig hierarki, en fast og varig arbeidsdeling mellom enheter og styring gjennom regler og formelle prosedyrer. Grunnen til at byråkratiet har fått så stor oppmerksomhet kan føres tilbake til a) Webers analyse av byråkratiet som et rasjonelt verktøy og uttrykk for rasjonell-legal autoritet, b) at statsadministrasjonen tradisjonelt har hatt klare byråkratiske trekk, og c) at «alle» organisasjonsformer som er blitt utforsket enten er ulike utgaver av byråkrati, eller kan defineres og forstås som motsetninger til en byråkratisk organisasjonsform. Byråkrati er dermed både en *empirisk beskrivelse* ved viktige trekk ved statlige virksomheter, og en viktig *faglig referanseramme* for forskning om «nye», «fleksible», «flytende» «flate» eller «komplekse» organisasjoner.

Atferd, ledelse og styring finner sted innenfor og er påvirket av organisasjoner som er bygget opp eller strukturert på en viss måte. Dette gir viktige føringer for styring og ledelse, og legger grunnlaget for utforming av de roller som medarbeidere og ledere inngår i. Samtidig kan utforming og endring av struktur et viktig virkemiddel i offentlig sektor, for politisk ledelse og enhetsledere.

Den formelle strukturen er viktig fordi den gir rammer for ansatte og lederes handlinger. Statlige virksomheter er bygget opp av posisjoner/roller og regler/prosedyrer for hvem som kan eller bør gjøre hva og hvordan oppgaver skal utføres. Dette er upersonlige elementer ved virksomheten, som gjelder uavhengig av hvem som innehar disse posisjonene (Roness, 2005). Jacobsen og Thorsvik (2013) peker på tre generelle effekter av organisasjonsstruktur:

- Arbeidsdelingen (horisontalt og vertikalt) medfører formelle roller som bidrar til spesialisering ved å fokusere oppmerksomheten og begrense hva den enkelte skal arbeide med.
- Spesialiserte roller der innehaverne utfører faste oppgaver bidrar til stabilitet og forutsigbarhet i atferden.
- Koordinering av en rekke spesialiserte aktiviteter bidrar til at man løser oppgaver og realiserer mål som enkeltindividene ikke kunne klart alene (jf. kapittel 3).

Det finnes ikke *en* struktur som fanger opp all statlig organisering eller vil være «best» uavhengig av situasjon og type oppgave. At det (eventuelt) er stort innslag av byråkratisk organisering generelt i staten, betyr ikke at dette vil være like utpreget i alle virksomheter. Det er også stor variasjon i forhold knyttet til oppgaver (f.eks. myndighetsutøvelse versus tjenesteyting), domene (bedrifter versus borgere), geografisk lokalisering og størrelse; noe som tilsier at man vil finne virksomheter med ulike strukturelle trekk.

For å tilnærme oss dette er det mest hensiktsmessig å legge vekt på dimensjoner eller egenskaper ved struktur, heller enn organisasjonsformer som byråkrati, adhokrati osv. En slik innfallsvinkel gir en mer finmasket, nyansert og handlingsrettet forståelse av hvordan organisasjoner er bygget opp og hvordan de påvirker medarbeidere og ledere. Dermed kan vi også i unngå “overly truncated or hyperstylized notions of (organizational) design» (Miller, Greenwood & Prakash, 2009).

Kapitlet er disponert slik: Vi tar først for oss de ulike strukturelle dimensjonene; Hierarki: Antall hierarkiske nivåer (4.2), prinsipp for gruppering av enheter (4.3), og desentralisering versus sentralisering (4.4). Deretter beskrives noen funn i en undersøkelse som seg på sammenhengen mellom disse (4.5). En drøfting av forholdet mellom organisasjonsstruktur og ledelse (4.6) avslutter kapitlet.

4.2 Antall hierarkiske nivåer

I statlig virksomhet vil enhver formell organisasjon springe ut av et politisk formål eller et politisk mandat. Både departementer og underliggende etater vil falle inn under statsrådets konstitusjonelle ansvar. Virksomhetene vil derfor i sin natur være hierarkiske, i den forstand at det vil være et over- og underordningsforhold mellom ledere og medarbeidere på ulike nivå. Dette blir omtalt som den hierarkiske linjen i organisasjonen. Dette hierarkiet er i tillegg gjerne en struktur for individuelle karrierer, hvor forfremmelse typisk er knyttet til at man beveger seg oppover i hierarkiet og får stillinger med mer ansvar og myndighet.

Et viktig spørsmål er hvor mange hierarkiske nivåer en gitt organisasjon har. Et departement er typisk organisert med fire ledernivå:

- Statsråd: Politisk leder
- Departementsråd: Øverste administrative leder
- Ekspedisjonssjef: Leder for avdeling
- Avdelingsdirektør: Leder for seksjon

I noen tilfeller er det gjort endringer på seksjonsnivået, som åpner for større fleksibilitet i oppgaveutførelsen, samtidig som den tradisjonelle rollen som avdelingsdirektør endres (Difi, 2012a; Mydland og Nesheim, 2015). I direktorater og andre underliggende etater vil man finne et mangfoldig bilde og stor variasjon i antall hierarkiske nivåer, avhengig av virksomhetens karakter og størrelse. Hensynet til kontrollspenn - det bør ikke være for

mange personer som rapporterer til en gitt leder - er her viktig. Det vil derfor være en positiv sammenheng mellom antall ansatte i en virksomhet og antall hierarkisk nivå.

I kommunesektoren har det vært en utvikling i retning av flatere organisasjoner med færre hierarkiske nivåer. I mange tilfeller har man endt opp med to ledernivåer; rådmann og leder for resultatenheter. Dette er i samsvar med en global organisasjonsoppskrift. Samtidig var dette begrunnet med nedbygging av sektorenes makt og at man ville svekke allianser mellom fagetater og sektorpolitikere i de aktuelle kommunene. En tilsvarende utvikling er ikke dokumentert i statlige virksomheter. Organiseringen av Oljedirektoratet er imidlertid et mye brukt eksempel på nedbygging av hierarkiske nivåer. Her har man tiltenkt «team» eller gruppenivået (framfor den enkelte stilling/rolle) en sentral rolle. Resultatene på «team» - nivå skal ikke rapporteres til formelle mellomledere, men til ODs ledergruppe. Dermed kan dette forstås som en organisasjon med bare to nivåer; «teamene» og ledelsen. I den aktuelle ledergruppen er det riktignok en arbeidsdeling mellom innehaverne av stillingene som direktører, men ingen av disse har en formell mellomlederrolle. Vi oppfatter ODs organisasjon som et resultat av en radikal endring i organisasjonsstruktur, som berører både antall hierarkiske nivåer og andre strukturvariabler (jf. Mujic 2013).

4.3 Gruppering av enheter: Prinsipp for horisontal spesialisering

Den andre strukturvariabelen er gruppering av enheter, eller hvilket prinsipp for horisontal spesialisering som ligger til grunn for arbeidsdelingen i en organisasjon. Eksempler på slike prinsipper er geografi, fag, oppgave, målgruppe og prosjekter. Valg av grupperingsprinsipp avspeiler organisatoriske prioriteringer og legger føringer på atferd i organisasjonen. Måten aktiviteter og personell knyttes sammen på påvirker hvordan spesifikke saker og politikkområder blir forstått, hvordan de knyttes sammen og koplet fra hverandre. Det antas at samordning og koordinert handling er lettere å få til internt i en organisatorisk enhet enn mellom sideordnede enheter. I en geografisk basert organisasjon vil f.eks. det legges vekt på den romlige dimensjonen, og utfordringer innen den regionen som enheten betjener. Samordning knyttet til et territorium blir vektlagt og regionale problemstillinger får mest oppmerksomhet (jf. Egeberg, 2012). Den generelle anbefalingen er at gruppering av enheter (dvs. å samle roller og oppgaver i en enhet) bør bygge på prinsippet om å samle elementer med stor innbyrdes avhengighet internt i en enhet, mens elementer med liten innbyrdes avhengighet kan legges i sideordnede enheter (Worren, 2012).

I staten er dette en viktig dimensjon både på overordnet nivå (departementsstrukturen), på de ulike hierarkiske nivåer innen det enkelte departement, og i de underliggende etater og virksomheter. På overordnet nivå er spørsmålet hvor mange departementer det er hensiktsmessig å ha og hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for disse. Departementene utgjør en full ansvarsfordeling mellom statsrådene, da en sak i utgangspunktet faller innenfor et departements ansvarsområde (jf. Hermansen, 2015). Justeringer i departementsstrukturen ved regjeringsskifter antyder at prinsipper for gruppering er et viktig spørsmål. To

av endringene ved regjeringsskiftet i 2013, peker i retning av en mer prinsipiell⁵ tilnærming. Kommunal- og moderniseringsdepartementet samler store deler av de administrative styringsoppgavene i et departement, uavhengig om dette gjelder statlig organisering eller kommunal sektor. Nærings- og fiskeridepartementet samler store deler av næringspolitikken, selv om landbrukspolitikken ikke er inkludert.

Hermansen (2015) argumenterer for at færre departementer med bredere ansvarsområder vil være mer formålstjenlig. I dagens situasjon kan mange saker (som angår flere departementer) bli skjøvet oppover til regjeringsnivået, som lett blir overbelastet:

«Det er neppe tvilsomt at både politisk prioritering og avbalansering og samordning på tvers av sektorer ville tjent på at antall departementer og statsråder hadde vært vesentlig lavere. Ikke bare hadde dette ført til at regjeringen ville bli avlastet og kunne konsentrert seg om de store spørsmålene og de lange linjene. Det hadde også med stor sannsynlighet ført til en bedre arbeidsdeling mellom politisk ledelse og faglig/administrativ ledelse i departementene» (Hermansen 2015:96).

Det er gjort lite forskning på valg av ulike prinsipper for gruppering, og endringer i denne dimensjonen av organisasjonsstruktur. Dette betyr ikke at dette virkemiddelet er lite relevant for statlige virksomheter. Endringene i Innovasjon Norges organisasjon, forslagene om strukturendring i politiet og diskusjonene om organisering av Fiskeridirektoratet og Arkivverket indikerer at prinsipper for horisontal spesialisering er aktuelle og viktige handlingsparametre i statlig organisering.

Multidimensjonale organisasjoner

Statlige virksomheter er ofte komplekse i den forstand at de kan *kombinere* ulike prinsipper for gruppering på samme hierarkiske nivå. Å velge *ett* prinsipp for gruppering - f.eks. geografi eller oppgave - bidrar til å rendyrke linjeorganisasjonen, med klare ansvars- og myndighetsforhold. Imidlertid: Det vil ofte være aktuelt å ta hensyn til avhengigheter og samordning langs flere dimensjoner. Dette kan eksemplifiseres gjennom landsomfattende direktorater og tilsyn. Her finner man ofte at organisasjonen er bygget opp etter geografi. At geografiske enheter utgjør hovedstrukturen kan forstås ut fra nærheten til de målgruppene man jobber mot og ønsket om geografisk spredning av kompetansearbeidsplasser.

I tillegg til den geografiske dimensjonen vil det imidlertid være viktig å ivareta andre hensyn, som a) faglig oppfølging og utvikling innen et kompetanseområde, b) nasjonale satsinger og prosjekter, c) og samordning knyttet til spesifikke målgrupper (bransje, problemtyper). Disse dimensjonene - fag, prosjekter og målgrupper - kan strukturelt bygges inn i organisasjonen, ved at den geografiske baserte organisasjonen suppleres ved enheter/organer som håndteres disse aspektene. Gevinsten er at man er bedre i stand til å håndtere

⁵ Hermansen (2015) bruker ikke begrepet prinsipiell, men mener at endringene «er et betydelig bidrag til en mer rasjonell og fremtidsrettet departementsstruktur» (side 95).

kompleksiteten i de oppgavene man jobber med og det domenet man er innenfor. Utfordringen er at man øker administrasjons- og samordningskostnadene ved at det gis avkall på en rendyrket linjeorganisasjon. Flere direktorater og tilsyn vil derfor være multidimensjonale, ved at en regionalt basert linjeorganisasjon suppleres med tverrgående roller, møteorganer og nettverk som skal håndtere andre samordningshensyn (bl.a. Storjord og Toften, 2014).

Petroleumstilsynet utgjør et annet eksempel på en multidimensjonal organisasjon. Her er de ansatte knyttet til en fagenhet, hvor personal- og arbeidsgiveransvaret ligger, og hvor det legges opp til faglig og karrieremessig utvikling. Selve arbeidet utføres imidlertid i oppgaveenheter, som er delt inn etter ulike aktører/aktørgrupper i petroleumsbransjen. Tilsynet er dermed langt på vei en matriseorganisasjon, basert på fag og målgrupper (reguleringsobjekter), hvor det i motsetning til en rendyrket linjeorganisasjon skilles mellom to ledelsesfunksjoner⁶; personal- eller ressursansvar (i fagenheten) og oppgaveansvar.

En tredje type multidimensjonal organisasjon finner vi der organisering av det operative arbeidet i primærenheter (basert på geografi, oppgave eller målgruppe) kombineres med sentral organisering av fellesoppgaver eller støttefunksjoner. Eksempel på fellesoppgaver er IT, kommunikasjon, HR, innkjøp, eiendomsdrift mm. Et sentralt spørsmål for enhver organisasjon av en viss størrelse er hvilke aktiviteter som skal i de oppgaverettede primærenhetene, og hvilke som skal samles i sentraliserte⁷ fellesfunksjoner. Argumentene for sentralisering av sistnevnte er primært knyttet til standardiseringsgevinster og stordriftsfordeler.

Denne typen av multidimensjonale organisasjoner er aktuelle på ulike nivåer i samfunnet og i staten. Innen mange sektorer har det funnet sted en utvikling hvor det skilles mellom infrastruktur og tjenesteyting. Forholdet mellom Jernbaneverket og NSB, og mellom Avinor og flyselskapene kan forstås innenfor en slik multidimensjonal logikk, men berører også grensene mot privat sektor og institusjonell form for ulike typer av enheter. Når det gjelder departementene i statsadministrasjonen samler Departementenes Service- og sikkerhetsorganisasjon (DSS) mange fellesfunksjoner. DSS inkluderer avdelinger for IKT, informasjonsforvaltning, sikkerhet og felles administrative tjenester. DSS utfører også tjenester for Stortinget, Høyesterett, Regjeringsadvokaten og NORAD. En utredning fra Cap Gemini Consulting anbefaler å legge flere funksjoner fra departementene inn i DSS (Cap Gemini Consulting, 2014). Organisering av fellesfunksjoner vil også være en viktig problemstilling internt i departementene, og i de enkelte underliggende statlige virksomhetene.

⁶ Dette begrepsparet er omtalt nærmere i Mjelde og Nesheim (2015).

⁷ For ordens skyld: Vi er her opptatt av organisatorisk sentralisering. Disse fellesfunksjonene trenger ikke ha samme *geografiske* lokalisering som virksomhetens hovedkontor. Vi finner mange eksempler på organisatorisk sentralisering av funksjoner, uten geografisk sentralisering.

Gruppering og multidimensjonalitet på lavere nivå

Analysen har hittil handlet om prinsipper for gruppering på nivået under toppledelsen, og det vi kan kalle organisasjonens hovedstruktur. Disse spørsmålene er imidlertid i aktuelle også på lavere hierarkiske nivåer. Eksempel: Mange direktorater er organisert i regionale enheter. Hvilke prinsipper skal ligge til grunn for den interne organiseringen av disse enhetene? Skal man dele den regionale enheten inn i distrikter, eller er det mer hensiktsmessig å basere seg på gruppering etter fag eller målgruppe? Er det hensiktsmessig å kombinere ulike prinsipper på dette nivået? For mange departementer har man justert organiseringen på avdelingsnivå: Er det fornuftig å ha klart adskilte sektorer i en rendyrket linjeorganisasjon, eller bør man satse på en mer fleksibel, teambasert organisering (som i noen grad kan utfordre linjeorganisasjonen). I 19 av 107 avdelinger i departementene har man valgt ulike varianter av det siste alternativet (Difi, 2012a).

Et viktig poeng her er avveiningen mellom *standardisert organisering* (i betydningen samme prinsipp gruppering) på den ene siden og hensynet til lokal fleksibilitet på den andre siden. At underenheter på samme nivå - f.eks. innen de enkelte regioner - i en virksomhet er organisert på en likeartet måte har åpenbare fordeler knyttet til koordinering, kommunikasjon og rolleforståelse. Her er både vertikale (rapportering) og horisontale (samordning «på tvers») aspekter viktige. Samtidig kan det være gode argumenter for lokal fleksibilitet; oppgaver og målgrupper er forskjellige, det er ulik tilgang på aktuelle mellomledere, og beslutninger om struktur er en del av lokal handlefrihet. Standardisering og lokal fleksibilitet er forhold som bør vurderes mot hverandre, både når organisasjonsendringer vurderes og når erfaringer med ulike strukturer evalueres.

4.4 Fordeling av beslutningsmyndighet

Et viktig spørsmål for enhver organisasjon er hvordan beslutninger skal tas. Gitt et ønske om god problemløsning og god kvalitet i beslutninger, er det viktig med en hensiktsmessig fordeling av myndighet. Vi skal ta for oss to dimensjoner ved dette. Litteraturen om struktur legger vekt på fordeling av beslutninger i den hierarkiske linjen. I en sentralisert struktur tas alle beslutninger høyt oppe i hierarkiet. Dette betegnes gjerne som en autokratisk struktur. I en desentralisert struktur tas de fleste beslutninger på et lavt nivå i hierarkiet, og det er medarbeiderne her som avgjør både hva man skal gjøre og hvordan arbeidet skal utføres. Enhver organisasjon kan følgelig beskrives etter grad av sentralisering, dvs. omfanget av saker og beslutninger som avgjøres på sentralt nivå versus desentralisert nivå. Dette er dels innebygget i regelverk, beslutningsprosedyrer og stillingsbeskrivelser, men blir også påvirket av forhold knyttet til makt, evne til å vinne innflytelse, knapphet på tid og kompetanse. I en desentralisert struktur vil det være stor handlefrihet på lavt nivå, og for medarbeiderne som jobber med brukerne, med saksbehandling eller «produksjon».

For de fleste organisasjoner vil det være avveininger mellom forhold som trekker i retning av sentralisering versus desentralisering. Ut fra Jacobsen og Thorsvik (2013) kan dette oppsummeres på følgende måte. Sentralisering har fire fordeler:

- Klare styringssignaler fra ledelsen
- Klart ansvar på toppen av organisasjonen
- Ensartet praksis ved at alle saker blir avgjort sentralt
- Forutsigbar praksis ved at man vet hvordan sentralnivået vil opptre

Desentralisering, på sin side, fremmer:

- Tilpasning til lokale forhold; knyttet til brukere, saker og utfordringer som man møter på et lavere nivå i organisasjonen
- Fleksibilitet; det åpnes for variasjon i tiltak og handlemåter etter situasjon og problem
- Motivasjon; som følge av at man kan ta beslutninger basert på eget faglig skjønn og situasjonsforståelse
- Hurtighet; ved at det kan handles raskt uten godkjenning og saksbehandling som berører høyere nivåer i hierarkiet.

Dette er generelle argumenter for sentralisering/desentralisering, som i prinsippet er gjeldende for organisasjoner av ulik størrelse og i ulike sektorer. I staten vil man møte og tilpasse avveiningene til kontekstuelle trekk ved statlig virksomhet generelt, og til den enkelte organisasjon spesielt. Vi har allerede vært inne på noen viktige forholdet som påvirker graden av sentralisering. Et viktig trekk ved den norske statsforvaltningen er det juridiske ministeransvaret. At statsråden kan bli stilt til ansvar for handlinger både i eget departement og ytre etat, antas å forsterke ønsket om kontroll og graden av sentralisering av virksomhetene. Innføring av mål- og resultatstyring er også knyttet til denne dimensjonen ved organisasjoner. Den økte vekten på målstyring var knyttet til en intensjon om reduksjon av prosedyrer og regler, da disse la en begrensning på virksomhetenes handlefrihet (NOU 1989: 5). Styringssystemet bygger på at virksomhetens selv langt på veg kan bestemme *hvordan* målene kan nås, og er dermed betinget av at man faktisk har handlefrihet i de underliggende virksomhetene.

Ofte vil spørsmålet om sentralisering - desentralisering være politisk omstridt. Dette vil særlig gjelde når de aktuelle virksomhetene eller organisatoriske systemene er landsomfattende. Eksempel på slike saker er spørsmålet om sentralisering versus lokalkunnskap i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, debatten om politireformen, samt striden om plassering av enheter for akuttkirurgi i sykehussektoren. Diskusjonen om kommune-reform er også en del av det samme bildet. Argumentene for store kommuner og sammenslåing av kommuner er knyttet til antatte gevinster ved sentralisering (særlig stordriftsfordeler og bedre fagmiljø), mens lokal tilhørighet, nærhet til beslutninger og lokalkunnskap er argumenter som trekker i motsatt retning.

Å forstå beslutningsmyndighet ensidig ut fra en ren hierarkisk modell gir imidlertid en begrenset forståelse. Her antas det at det er fordeling mellom ulike nivåer - i en organisasjon eller mellom organisasjoner i et politisk-administrativt system - og et samspill mellom ulike hierarkiske nivåer. En begrensning ved denne tilnærmingen med denne tilnærmingen er at man neglisjerer en viktig aktør; fagforeningene. Både i norsk arbeidsliv og i staten har fagforeningene stor innflytelse på beslutninger innen en rekke områder. Fagforeningenes rolle er forankret i lover og avtaler, praksis og institusjonaliserte normer for samhandling og innflytelse, samt i den høye organisasjonsgraden i staten.

Dette medfører at en rekke beslutninger tas i *forhandlinger* mellom ledelse og representanter for de ansatte. Fagforeningenes rolle er institusjonalisert som *motmakt*, i relasjon til linjeledelsen og hierarkiet i organisasjonen. Denne rollen kommer til uttrykk i de årlige lønnsforhandlingene. Her er det klare framgangsmåter og prosedyrer for prosessen, inkludert hvordan arbeidskonflikter og streik skal håndteres.

Fagforeningenes innflytelse er særlig knyttet til de saksforhold som inngår i tariffavtalene. Det er åpenbart at forhandlingene påvirker det generelle lønnsnivået (innen gitte økonomiske rammer), det relative lønnsnivået mellom ulike kompetanser, stillinger og hierarkiske nivåer, samt mellom virksomheter og geografiske lokasjoner. Strukturen i lønssystemet i staten blir typisk beskrevet som sentralisert og standardisert, hvor det gis relativt lite rom for lokal variasjon (Deloitte, 2015). En studie av universiteter i ulike land utført av Altbach (2012) finner eksempelvis at det i Norge er relativt liten forskjell mellom topp og bunn i lønnsnivået for akademikere. I Norge var forholdstallet mellom høyeste og laveste lønn 1,3, mot 2, 1 i Storbritannia. En konsekvens av et sentralisert lønssystem er at det er begrenset handlefrihet på virksomhetsnivå, f.eks. knyttet til å justere lønnsnivået for ulike grupper eller for ansatte på visse lokasjoner, avhengig av konkurransesituasjonen på arbeidsmarkedet. Vi går nærmere inn på arbeidsgiverpolitikk og forhandlingsystem i kapittel 6.

Avtaleverket i staten er ikke begrenset til lønn og tilhørende momenter om pensjon, arbeidstid, permisjoner osv. Hovedavtalen og en rekke sentrale særavtaler regulerer ulike forhold. Disse avtalene er gjeldende for alle virksomheter i staten. «Særavtale om bruk av virkemidler for omstilling i staten»⁸ regulerer for eksempel forhold knyttet til omstillinger og effektivisering. En implikasjon er at det vil være et stort innslag av forhandlinger når det gjelder endringer i de statlige virksomhetene. Representanter for de ansatte har en formell rett til deltakelse i disse prosessene. Samtidig medfører dette begrensinger på virksomhetens styringsrett og handlefrihet for å endre virksomhetene.

Vi kan belyse dette ved et eksempel. En intern omorganisering kan besluttes av Stortinget, av regjeringen, av departementet, eller av den enkelte statlige virksomhet. Ut fra Hovedavtalens § 13 nr. 2 a skal interne organisasjonsendringer være gjenstand for

⁸ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/lover_regler/retningslinjer/2014/personalpolitikk-ved-omstillingsprosesse/7/id713647/

forhandling hvis følgende tre vilkår er oppfylt samtidig: a) Organisasjonskartet endres, b) endringen er ment å vare over seks måneder, c) endringen medfører omdisponering av personale og/eller utstyr. Eksempler på endringer som faller inn under det første momenter er «opprettelse av nye enheter i virksomheten (avdelinger, seksjoner, kontorer), sammen slåing av enheter, nye beslutningslinjer, og færre beslutningsnivåer» (KMD: 2015).

I en rapport om den statlige arbeidsgiverfunksjonen (Deloitte, 2015) kommer det fram synspunkter på omfang og detaljeringsnivå i sentrale avtaler:

«Både omfanget og detaljeringsnivået oppfattes som å binde opp det lokale handlingsrommet. Opplevelse av manglende handlingsrom og usikkerhet knyttet til ulike føringer, fører i sin tur til manglende passivitet. ... de mange og detaljerte avtalene medfører et stort behov for fortolkning og administrasjon. Etterspørselen på bistand til å tolke enkeltparagrafer og punkter i avtalene er stor, og vi har fått innspill på at det er behov for umiddelbare forenklingstiltak» (Deloitte, 2015).

Et viktig spørsmål er hvordan den sentraliserte strukturen med omfattende standardiserte bestemmelser påvirker handlingsrommet for de statlige virksomhetene. Det er åpenbart at en «modell» som oppfatter beslutningsmyndighet i staten som utelukkende bestemt av forholdet mellom ulike nivåer av hierarkisk ledelse, ikke fanger opp den reelle handlefriheten for ledere for statlige virksomheter. Beslutninger som vedrører endring og tilpasninger er basert på forhandlinger mellom ledelse og fagforeninger, og er også underlagt andre rammevilkår i avtaleverket. Vi har ikke forskning som viser hvilke effekter en slik struktur har, sammenlignet med avtaler med færre sentrale bestemmelser og større frihetsgrader på lokalt nivå. En rimelig hypotese er imidlertid at et stort omfang av bestemmelser vil redusere handlefriheten for lokale virksomhetsledere. Dette kan i neste omgang bidra til at vilkårene for målstyring i liten grad er til stede.⁹

Vi kan sammenfatte de to aspektene ved beslutningsmyndighet på følgende måte. Det kan skilles mellom organisasjoner/organisatoriske systemer som har stor grad av sentralisering på den ene siden versus enheter og systemer som er mer desentraliserte på den andre siden. Et spørsmål som kommer i tillegg er imidlertid om beslutningene på hvert nivå blir tatt av ledelsen/ledelsesorganer eller i forhandlinger mellom ledelse og fagforeninger. Vi kan tenke oss både ledelses- og forhandlingsstyrte sentraliserte «systemer». Samtidig kan virksomheter og enheter med stor handlefrihet være basert på både stor makt til ledelsen eller stor betydning av forhandlinger mellom ledelse og fagforeninger. I figur 4.1 er de to dimensjonene satt i sammenheng. Vi får her fram variasjonsbredden når det gjelder beslutningsmyndighet i organisasjoner.

⁹ For ordens skyld: Dette er altså en faglig forankret hypotese om årsaks-virkningsforhold. Virkninger av avtaleverk på virksomhetsnivå har ikke vært tema for empirisk forskning. Påstanden som ligger i hypotesen er heller ikke normativ, og det må understreke at lokal handlefrihet ikke er det eneste kriteriet man kan legge til grunn i en vurdering av tariffsystemet i staten.

		Beslutningsmåte	
		Ledelsen tar beslutninger	Forhandlinger
Grad av sentralisering	Høy grad	1	2
	Lav grad	3	4

Figur 4.1 Beslutningsmyndighet i organisasjoner

4.5 Eksempel: Sammenhengen mellom strukturelle dimensjoner

Strukturen i en organisasjon kan altså best forstås ved å gå inn på viktige dimensjoner, heller enn organisasjonsformer som sådan. Når strukturendring er aktuelt vil det ofte berøre flere av disse dimensjonene. Endringer i hierarkiske nivåer er f.eks. gjerne knyttet til endringer i prinsipper for gruppering og graden av sentralisering. Vi skal belyse dette ved en studie av «ny» organisering av departementene (Mydland og Nesheim, 2015). Departementene er delt inn i avdelinger (ledet av ekspedisjonssjef), som fram til begynnelsen av 2000 tallet typisk var delt inn i seksjoner (ledet av avdelingsdirektør). I seksjonsbaserte enheter har lederen både ressurs- og oppgaveansvar¹⁰ for en fast gruppe ansatte. Enhetene har klart definerte ansvarsområder og myndighet, og det styres gjennom den hierarkiske linjen. En rekke departementer har fra 2001 og utover benyttet alternativer til seksjonsorganisering. Slik «ny» organisering omfattet i november 2011 totalt 19 av 104 departementsavdelinger (DIFI, 2012a). Fem av disse 20 avdelingene inngår i analysen som her beskrives.

Bakgrunnen for endringene var at organisering i seksjoner ble oppfattet som rigid og lite egnet til å håndtere oppgaver som gikk på tvers av disse enhetene. Man hadde i liten grad mulighet for å tilpasse ressurser til de faktiske oppgavene man skulle løses. DIFI (2012a) peker på at det var vanskelig for avdelingsdirektør å avgi ressurser fra sin seksjon, noe som medførte en treghet i tilpasning til nye oppgaver og politiske prioriteringer. Gjennom å bryte ned grensene mellom enhetene i avdelingene kunne en benytte personellressursene på en mer fleksibel måte, bidra til at en sak ble belyst fra flere sider og med ulike faglige innfallsvinkler, samt redusere sårbarheten knyttet til enkeltpersoner. Når det gjelder medarbeiderne var intensjonen å legge bedre til rette for faglig utvikling og bidra til å myndiggjøre de ansatte.

Den «nye» organiseringen kan beskrives slik: På avdelingsnivå ble det lagt større vekt på at ledergruppen skulle fungere som et lag; gjennom å arbeide tettere sammen, ta større ansvar for hverandres ansvarsområder og ha søkelyset på de strategiske spørsmålene. På nivået under brytes prinsippet om enhetlig ledelse ved at arbeidet i større grad organiseres i

¹⁰ Omtales som henholdsvis personal- og fagansvar i Difi (2012a).

tverrfaglige team og prosjekter, der ansatte forholder seg til flere ledere. En medarbeider jobber typisk i flere enn et team. Avdelingsdirektøren har oppgaveansvar for et eller to team og kan også være ansvarlig for prosjekter, i tillegg til å ha ressursansvar for en gruppe av ansatte. Det er dermed ikke 100 % sammenfall mellom de ansatte man har ressurs- og oppgaveansvar for.

I figur 4.2 er funnene i studien oppsummert. Et viktig poeng at bruk av team- og prosjektorganisering i staten ikke nødvendigvis fører til færre hierarkiske nivåer. I de aktuelle departementene har man beholdt den formelle stillingsbenevnelsen avdelingsdirektør også etter at man har gått bort fra seksjonene. Innhold og reell myndighet i denne rollen varierer, men det er i stor grad en mellomlederrolle; som innebærer ressursansvar og oppgaveansvar. Det er også forventninger om kontroll og oversikt rettet mot denne rollen, selv om seksjonene som organisatoriske enheter ikke lengre finnes. Studien viser også begrensningene i reell delegering av myndighet til medarbeidere, team og prosjekter. Det er sannsynliggjort at statsrådets konstitusjonelle ansvar og tvetydige krav til mellomlederne bidrar til en «reetablering» av linjen og press mot sentralisering. Dilemmaet mellom sentralisert kontroll og lokal ansvarliggjøring er viktig, og studien har trolig stor relevans for virksomheter som har gjennomført likeartede strukturelle endringer.

Trekk ved struktur	Hovedfunn
Team	Mye tid i møter Uklare ansvar- og rapporteringsforhold Forhandlinger om ressursallokering mellom leder for linjeenhet (ressurseier) og team/prosjekt
Prosjekter	Ikke entydig begrepsbruk Stor variasjon i organisering og gjennomføring Prosjekter rapporteres i hierarkisk linje
Ikke sammenfall mellom ressurs- og oppgaveansvar	Medarbeidere: Motstridende forventninger knyttet til ulike oppgaver og ledere Uklare grenseflater mellom ressurs- og oppgaveansvarlig sin myndighet Ressursansvar uten oppgaveansvar: Svakt grunnlag for personaloppfølging Oppgaveansvar uten ressursansvar: Mangler hierarkisk myndighet over medarbeiderne
Delegering	Statsrådets konstitusjonelle ansvar bidrar til ønske om kontroll på alle nivå Dilemma for mellomleder: Gi handlingsrom vs. tett oppfølging og detaljkunnskap

Figur 4.2: Utfordringer ved avbyråkratisering

4.6 Organisasjonsstruktur og ledelse

Vi har i dette kapitlet gjort rede for tre dimensjoner ved organisasjonsstruktur; det hierarkiske prinsippet, gruppering av enheter og grad av sentralisering. Grunnlaget for denne beskrivelsen er etablerte kategorier og mekanismer i forståelsen av strukturen i organisasjoner. Vi har også pekt på at forhandlinger og fagforeningenes institusjonaliserte motmakt er et viktig aspekt ved beslutningsmyndighet, og at dette utfyller dimensjonen sentralisering - desentralisering.

Organisasjonsstruktur er på den ene siden en ramme og en begrensning for handlinger og utøvelse av lederskap. Strukturen er grunnlaget for underenheter på ulike nivåer, basert på visse prinsipper for gruppering og antall hierarkiske nivåer. Innholdet i lederroller - oppgaver, ansvar og myndighet - har sitt utspring i organisasjonsstrukturen. På samme måte legger strukturen grunnlaget for spesialisering av stillinger og roller for den enkelte ansatte. Vertikal og horisontal spesialisering bidrar til å fordele ressurser og rette oppmerksomheten i en visst retning. Samtidig som dette begrenser handling er det også en ressurs for handling. Som leder for en avdeling vil man ha et mandat, en viss formell myndighet og personell som man disponerer. Disse ressursene er grunnlaget for utøving av ledelse.

På den andre siden kan strukturen også være et objekt for *indirekte ledelse*, dvs. et virkemiddel som (særlig) toppleder kan benytte for å nå virksomhetens mål. Et departement har en viss handlefrihet til å organisere virksomheten slik at den er mest mulig formålstjenlig. Man kan f.eks. pålegge departementets tjenestemenn «å arbeide i spesielt organiserte grupper eller med spesielle oppgaver, uavhengig av avdelings- eller kontorinndelingen, eller uavhengig av arbeidsfordelingen mellom departementene» (Difi, 2012a). Hermansen (2015) peker på at departementsråden har ansvaret for å utvikle departementets organisasjon og kompetanse til nye behov og nye utfordringer. Samtidig vil antall departementer, inkludert grenseflater og arbeidsdeling mellom disse, være en beslutning som er tillagt regjeringen som kollegium. Som nevnt tidligere vil man med regjeringsskifter ofte oppleve justeringer i departementsstrukturen. I underliggende etater vil man på samme måte finne aktuelle tiltak som kan besluttet på dette nivået, til forskjell fra forhold (f.eks. lokalisering og overordnet geografisk struktur) som typisk vil være underlagt en politisk behandling.

Man har altså muligheten til å benytte virkemiddelet reorganisering på departementsnivå og direktoratsnivå, selv om beslutninger om noen strukturelle virkemidler kan være tillagt et høyere hierarkisk nivå i staten. Imidlertid: Det faktum at beslutninger om reorganisering kan tas på virksomhetsnivå, medfører ikke at de er rene lederbeslutninger. Som det går fram av avsnitt 4.3 er nettopp endringer i organisasjonsstruktur på virksomhetsnivå underlagt et krav om forhandlinger. Dette betyr at reorganisering *til en viss grad* kan bli bestemt på virksomhetsnivå, men (ut fra kravet i tariffavtalen), bare etter *forhandlinger* med fagforeningene. Dette kravet betyr ikke at reorganisering ikke er et aktuelt virkemiddel, eller at det ikke kan ha fordelaktige konsekvenser. Poenget er at bestemmelsene begrenser

ledelsens handlefrihet og gjør det mer komplisert å komme fram til tiltak, sammenlignet med en situasjon der slike forhandlinger hadde hatt mindre betydning.

Oppsummert: Organisasjonsstrukturen er både a) en ressurs, og b) en begrensning for utøvelse av direkte ledelse, og c) et mulig virkemiddel for å utøve indirekte ledelse. Som virkemiddel for å utøve indirekte ledelse for den aktuelle organisasjonen er det to viktige begrensninger. For det første blir noen viktige beslutninger om struktur og endring i denne tatt på et høyere hierarkisk nivå. Reorganisering kan være en del av en større reform, eller et tiltak vedtatt på politisk nivå. For det andre er ledelsen underlagt bestemmelsene i tariffavtalene, som medfører at reorganisering må håndteres i forhandlinger mellom partene.

Kapittel 5: Avhengighet og samordning «på tvers»

5.1 Innledning

Vi har i kapittel 2-4 tatt for oss forhold knyttet til *intern* ledelse, styring og organisering av virksomheter i staten. Dette handler i hovedsak om vertikale relasjoner og *hierarki*. De utfordringene vi har behandlet handler dels om trekk og egenskaper ved et departement eller en underliggende etat, dels om hierarkisk styring i relasjonen mellom departement og etat. I dette kapitlet går vi inn på samordningsutfordringer på tvers av sektorer, departementer og etater i staten. Dette er *inter*-organisatoriske spørsmål, hvor det gjerne vil være et stort innslag av *ikke-hierarkiske* mekanismer for styring og samordning.

Det er tre hovedgrunner til at det er relevant å belyse dette. For det første vil en rekke samfunnsmessige oppgaver berøre flere sektorer i politikken. Eksempler på dette er arbeidsløshet, sosiale problemer, velferd, sosial dumping, kriminalitet, klima- og miljøspørsmål, samt samfunnssikkerhet og beredskap. For det andre er den norske staten organisert og styrt på en måte som typisk vil gi det vertikale og hierarkiske forrang, slik at spørsmål som går på tvers av sektorer og enheter lett «faller mellom to stoler». Viktige sider ved dette er det juridiske ministeransvaret og vekten på mål- og resultatstyring i relasjonen mellom departement og underliggende etater. For det tredje er denne typen av utfordringer viet oppmerksomhet i statsvitenskapen det siste tiåret, som en følge av økt fokus av «Post-NPM», dvs. tiltak og virkemidler som langt på vei er en reaksjon på svakheter ved New Public Management knyttet til økt horisontal spesialisering og autonomi for virksomhetene.

I neste avsnitt (5.2) går vi nærmere inn på aktuelle utfordringene ved samordning på tvers i staten. I 5.3 refererer vi funn fra en internasjonal undersøkelse om tverretattlig samordning. 5.4 tar for seg et alternativ for å håndtere samordningsutfordringer - sammenslåing - basert på evalueringen av NAV.

5.2 Nettverksstyring og gjenstridige problemer

Mange offentlige oppgaver er av en slik karakter at det ikke kan håndteres av et departement eller en etat alene. Saksområdet vil da være knyttet til domenet for *flere* offentlige organisasjoner, og man vil finne relasjoner og forpliktende samarbeid både vertikalt og horisontalt i offentlig sektor. Samarbeid mellom offentlige etater er et viktig element i samstyring (Røiseland og Vabø, 2012), og har bl.a. fått oppmerksomhet som reaksjon på New Public Managements fokus på spesialisering, en-oppgave organisasjoner og autonomi (Christensen og Lægheid, 2007). Koordinering i offentlig sektor finnes i mange former og knyttes gjerne til begreper som «joined-up government», «whole-of-government, holistisk styring, horisontal styring, nettverksstyring og «post-NPM» (Lægheid m.fl. 2014). En rekke instrumenter for koordinering inngår i slik styring, fra store omfattende reformer til mindre eksperimentering internt i organisasjoner. Samordning er aktuelt både på det strategiske og det operasjonelle nivået, og kan favne om politiske aktører og/eller ledere i

administrative organer i statlig og kommunal virksomhet (Lægreid m.fl. 2014). Motivene spenner også vidt og inkluderer å få et bredere perspektiv på aktuelle problemer, bidra til innovasjon, redusere konflikter mellom politikkområder, skape sømløse tjenester samt å bidra til større effektivitet gjennom stordriftsfordeler (NAO, 2001; Pollitt, 2003). Gjenstridige problemer eller «wicked problems» utgjør en egen kategori av offentlige samordningsoppgaver. De er komplekse, unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger, og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Fimreite m.fl. 2011).

Hermansen (2015) peker på at det er store utfordringer når det gjelder samordning mellom politikkområder, og ordninger for å håndtere sektorovergripende oppgaver:

«Mens det har skjedd mange forbedringer innen rammen av statens sektoriserende struktur, er det min vurdering at det fortsatt er betydelige svakheter ved statens evne til å sikre helhet og sammenheng på tvers av departementsområder og sektorer gjennom samordning og samhandling. Disse svakheterne er av strukturell karakter, rotfestet som de er i et system av ministeransvar. Jeg er derfor ikke optimist når det gjelder mulighetene for betydelige forbedringer i samordning for å skape helhet og sammenheng i statens virksomhet samlet sett» (Hermansen, 2015: 134).

I Program for bedre styring og ledelse (2014-2017) heter det bl.a. om dette:

«samordningsutfordringene øker og utfordrer tradisjonelle sektorgrenser....Skal samordningsproblemene knyttet til for eksempel klima, kriminalitet og integrering løses....må virksomhetene finne sammen på tvers av grenser og sektorer» (side 4).

Utfordringene ved samarbeid og samordning mellom organisasjoner skiller seg fra utfordringene man finner i hierarkiske systemer på den ene siden og i markedsbaserte løsninger på den andre siden. Det vil imidlertid være også stor variasjon når det gjelder interorganisatorisk eller tverretattlig samordning. Det vil være stor forskjell i bakgrunn og ambisjonsnivå for ulike tiltak og initiativer. Man vil finne forskjeller i grad og type av avhengighet mellom aktørene, om aktørene er sideordnet (f.eks. direktorater) eller om det er innslag av hierarki (direktorater er «underlagt, men fristilt fra» departementer). Videre gjør stor variasjon mellom saksfelt at de enkelte organisasjonene kan være berørt på ulike måter. Man kan tenke seg områder hvor involverte enheter sammen bidrar til et tilbud eller til utøvelse av myndighet på et område. I andre tilfeller vil noen få organisasjoner bidra til et tilbud, mens måloppnåelse og samfunnsmessig effekt vil være avhengig av tilbud, praksiser og ressurser stilt til rådighet fra andre aktører. Det vil også være saker der *en* organisasjon er nøkkelaktøren, og der samordningen er begrenset til utveksling av informasjon og kunnskapsdeling. Det kan altså være stor variasjon i grad av involvering i og betydning av det aktuelle saksfelt og tilhørende tiltak (jf. DIFI, 2014b; Frogner, Mjøs og Nesheim, 2015).

I analysen av tverretattlig samarbeid kan man skille mellom tre typer av spørsmål; a) hvorfor dette er viktig, b) utfordringer og c) løsninger og virkemidler.

5.2.1 Hvorfor er tverretattlig samarbeid viktig?

Interorganisatorisk samordning bygger på tverrsektoriell avhengighet mellom selvstendige organisasjoner, i dette tilfellet primært statlige etater. Det kan være et potensiale for bedre løsninger av overordnede problemer og bedre bruk av ressurser og kompetanser, hvis aktørene evner å samarbeide eller samordne sin virksomhet bedre. Gjenstridige problemer eller «wicked problems» utgjør en egen kategori av offentlige samordningsoppgaver.

Arbeidslivskriminalitet er et eksempel på et gjenstridig problem. Saksområdet berører flere statlige etater. De enkelte kriminalitetsformene er problemer som typisk kommer inn under flere etaters domener. Ofte vil det være en nær sammenheng mellom ulike lovbrudd som trygdesvindler, menneskehandel, bruk av uriktig dokumentasjon og brudd på arbeidsmiljøloven. Avdekking av en konkret sak kan berøre forhold som ligger inn under flere etaters domene; f.eks. brudd på arbeidsmiljøloven (Arbeidstilsynet), manglende bokføring for beskatning (Skatteetaten), kopling til organisert kriminalitet (KRIPOS) og brudd på utlendingsloven (politiets utlendingsenhet). En konkret sak kan gjøre at man i neste omgang kommer på sporet av et stort og omfattende sakskompleks knyttet til en aktør eller grupper av aktører. For å avdekke dekreter krever det både spesialkompetanse og et godt samarbeid mellom flere av kontrolletatene og politiet (Nesheim m.fl., 2015).

Samordningsbehovene kan også knyttes til trekk i «markedet»: I en situasjon med uklare eierstrukturer og organisasjonsformer, rask mobilitet blant de kriminelle aktørene og bruk av falsk dokumentasjon vil det være viktig med informasjonsdeling mellom etater. Man erfarer at dokumentasjon som kommer inn under andre etaters ansvarsområder ofte ikke blir delt med disse. Ofte kan ønskene om deling av informasjon være knyttet til en sektor eller bransje. For å forstå utviklingstrekk og aktørbildet innen en bransje, vil det være viktig at det utveksles informasjon og at man jobber målrettet mot å samordne tiltak rettet mot denne målgruppen.

5.2.2 Hva er utfordringene ved tverretattlig samarbeid?

I januar 2015 ble det presentert en strategi mot arbeidslivskriminalitet. Utarbeidelsen og implementere av denne involverer en rekke statlige etater. Dette er separate organisasjoner med egne mandater og domener, målsetninger, ansatte, ressurser og kompetanser. Inndeling i sektorer, departementer og direktorater legger føringer for hvilke problemer og samfunnsmessige utfordringer som faller mellom enheter og organisasjoner, og som dermed må håndteres *over* organisatoriske grener. Prinsippet om statsrådets konstitusjonelle ansvar, tildelingsbrev og styringsdialog mellom departement og direktorat bidrar til at *vertikal styring* står sterkt. Fokus på mål- og resultatstyring retter søkelyset mot etatens formål og det saksfelt man kan påvirke, noe som i utgangspunktet kan svekke oppmerksomheten mot tverrsektorielle utfordringer og saksområder som krever koordinert innsats av flere etater (Nesheim m.fl., 2015).

Et viktig poeng er at de enkelte organisasjonene kan være berørt på ulike måter. Innsats mot bedre samordning på et gitt område må ta høyde for det konkrete formålet med strategien, hvilke aktører som er berørt på hvilken måte og hvordan de enkelte organisasjoners mandat, formål og kompetanser er avhengig av hverandre. Utforming av tiltak og løsninger for samarbeid og samordning bør avspeile aktørenes involvering med og interesse for tiltaket.

Målrettet og samordnet innsats på tvers av organisasjoner og sektorer, krever at man evner å kommunisere og snakke «samme språk» og komme fram til likeartede situasjonsbeskrivelser. Utfordringen er at de enkelte aktørene (eksempel: direktorater) har særegne oppgaver, mandater og domener. Man preges av kjerneoppgaver, de profesjoner og fag som er representert, og de kulturer som er blitt utviklet over tid internt. Interorganisatorisk samordning medfører derfor noen utfordringer knyttet til ulike formelle, faglige, kunnskapsmessige og kulturelle trekk ved de deltakende organisasjonene.

Interorganisatorisk samordning er ikke statisk, og vil typisk gå gjennom ulike faser med særegne kjennetegn. Det vil typisk være egne utfordringer i tidlige faser. Samtidig som de valg som blir foretatt legger viktige føringer for utvikling av tiltak og implementering av disse. Når samordningsstrategien er ny, er det det er viktig å forstå etablering, involvering, avklaring av problemforståelser og målsetninger. Hvordan denne fasen håndteres vil ha sammenheng med aktørenes erfaringer og kompetanse knyttet til å jobbe sammen med andre organisasjoner. Det kan forventes at iverksetting av en interorganisatorisk strategi på et nytt felt, vil være påvirket av om slike strategier og arbeidsmåter er kjent og institusjonalisert hos aktørene, eller om dette er nytt. I tillegg vil forskjeller i erfaring og kompetanse mellom aktørene påvirke hvordan prosessen forløper og evne til å få gjennomslag for sine premisser og målsetninger (jf. Frogner, Mjøs og Nesheim, 2015).

5.2.3 Virkemidlene: Interorganisatoriske samordningsformer og mekanismer

En rekke virkemidler for koordinering kan inngå i interorganisatorisk samordning, fra store omfattende reformer til mindre eksperimentering. Samordning er aktuelt både på det strategiske og det operasjonelle nivået, og kan favne om politiske aktører og/eller ledere i administrative organer i statlig og kommunal virksomhet (Lægreid m.fl. 2014). I faglitteraturen har man identifisert en rekke tiltak og virkemidler som er rettet mot å bedre samordningen i offentlig sektor. Boston & Gill (2011) har utviklet et begrepsskjema der det skilles mellom bredde og intensitet i koordineringen. Pollitt (2003) identifiserer 17 ulike virkemidler for politikktutforming og iverksetting, mens Lægreid m.fl. (2014: 4) beskriver 14 eksempler på det som omtales som «nye» koordineringspraksiser. Dette inkluderer:

- «policy» nettverk,
- «policy» programmer på tvers av departementer,
- felles strategier,
- tiltak for informasjonsutveksling,
- arbeidsgrupper og samarbeidsenheter for direktorater,

- spesielle roller med ansvar for samordning

Andre forfattere har trukket fram prosjektifisering og «project proflilation» for å understreke utviklingstrekk i offentlig sektor. Sjøblom m.fl. (2013) peker på at temporære organisasjoner, og særlig prosjekter, blir forventet å tilby mer fleksible og effektive alternativer til tradisjonell byråkratisk organisering. Prosjekter er i økende grad den organisasjonsformen som blir benyttet for utviklingsarbeid, tverretatlige tiltak og koordinert handling i og mellom permanente organisasjoner (Frogner, Mjøs og Nesheim, 2015).

Forskningen rettet om interorganisatoriske relasjoner i privat sektor (innen organisasjonsfag og strategi) har pekt på at samordning kan finne sted med ulik fordeling av autoritet, fra en situasjon hvor en part er dominerende til mer lik fordeling av autoritet og beslutningsmyndighet. Over tid har forskningen også lagt større vekt på kunnskapsdeling og læring i interorganisatoriske relasjoner; dels ut fra at dette kan være et sentralt motiv og formål med samarbeidet, dels basert på at kunnskapsdeling er en forutsetning for å realisere potensialet ved bedre samordning mellom organisasjoner (Nesheim m.fl. 2015).

Utforming og iverksetting av nye tiltak krever ledelse, dvs. «direkte og gjerne dialogbasert påvirkning» av involverte aktører. Innenfor en organisasjon er ledelse forankret i hierarkisk autoritet mellom ledere og medarbeidere. Når et tiltak krever omfattende samordning mellom organisasjoner opererer man i en annen kontekst, med andre betingelser for utøvelse av ledelse. Sett fra deltakernes side vil man forholde seg både til a) egen moderorganisasjon og dens prioriteringer og målsetninger og til b) en samarbeidskonstellasjon (hvor en aktør kan ha en formell koordineringsrolle). Dette medfører utfordringer både for de som har formelle koordineringsroller i slike relasjoner og andre deltakere. Dette kommer i tillegg det å få til noe nytt og utøve endringsledelse i den aktuelle konstellasjonen (Nesheim m.fl., 2015).

5.3 Funn fra en internasjonal undersøkelse om tverretatlig samordning

Vi vil her gjøre rede for hovedfunn fra en internasjonal undersøkelse av samordning på tvers av sektorer. Lægreid m.fl. (2014) tok for seg 20 tiltak eller politikkområder fra i alt 14 land. Felles for de 20 tiltakene er at de involverer flere sektorer og etater inne et land. Tiltakene viser en stor bredde og dekker både relativ uformelle, “bottom up” og mer formelle toppstyrte virkemidler. Undersøkelsen kaster lys over en rekke sider ved interorganisatorisk samordning og samordning (Sarapuu et al, 2014).

For det første ble virkemidlene for samordning etablert som reaksjoner på konkrete utfordringer og problemer slik aktørene oppfatter disse på et aktuelt område. Virkemidlene blir valgt ut på ad-hoc basis og på en pragmatisk måte. Man trekker i liten grad på innarbeidede praksiser og styringsmåter, og de bygger i liten grad på analyser av eksisterende virkemidler og hvordan disse fungerer. Tiltakene blir typisk satt i verk for å løse et konkret problem der og da, uten at det er intensjoner om at de skal benyttes innen andre sektorer eller for andre formål.

Studien avdekker at konteksten har stor betydning. Hvordan den institusjonelle strukturen er i de enkelte land, samt forholdet mellom politikk og administrasjon, har stor betydning for hvordan virkemidlene blir utformet, hvordan de blir oppfattet og hvordan de utvikler seg over tid. Et tiltak vil bli tolket ut fra de nasjonale, institusjonelle forutsetningene. En implikasjon av dette er en gitt modell for samordning (eksempel: et prøveprosjekt på lokalt nivå) ikke vil fungere over alt.

«The existing coordination practices cannot be taken at face value or adopted simply on the basis of its formal characteristics. They are deeply related to the surrounding political and administrative environments and the task in question» (Sarapuu et al, 2014).

Tverretattlig samarbeid medførte nye måter å jobbe sammen på mellom sektorer og mellom myndighetsnivå. Dette bidro til utfordringer når det gjelder ansvarsforhold og legitimitet. Ambisjonene om bedre problemløsning og oppgaveløsning på tvers av sektorer har ofte sitt motstykke i diffuse ansvars og myndighetsforhold. En side ved dette er «the problem of many eyes», når en samarbeidskonstellasjon eller tiltak må rapportere til flere overordnede. Man fant også en spenning for en-oppgave organisasjoner, mellom rapportering «i linjen» på et fåtall av målsetninger på den ene siden, og rapportering på et bredere sett av mål til andre fora og aktører på den andre siden.

Virkemidlene kan forstås som kombinasjoner av ulike generiske koordineringsformer; dvs. hierarki, samarbeidsnettverk og markedsbaserte incentiver. Selv om det er stor variasjon når det gjelder innholdet i denne «miksen», er det typiske at disse formene supplerer og ikke erstatter tradisjonell styring gjennom hierarkiet. Når det gjelder gjenstridige problemer på tvers av sektorer, krever disse horisontal interorganisatorisk samordning. På den annen side: For stor vekt på denne typen av nettverksbasert samordning, «will most likely not overcome policy silos and powerful interests of stakeholders. Therefore, a combination of hierarchical and network coordination is often necessary» (Sarapuu et al, 2014).

Introduksjon av nye virkemidler for samordning på tvers medfører ofte utilsiktede konsekvenser og sideeffekter. Man støter også på iverksettingsproblemer. Aktuelle konsekvenser er at latente konflikter kommer til overflaten og at kompleksiteten viser seg å være større enn man antok i utgangspunktet. En lærdom er at man må ta seg tid i utformingen av nye koordineringspraksiser. Dette er læringsprosesser hvor det er viktig med feedback og evaluering for å fange opp pålitelig kunnskap om effekter og implikasjoner.

Et annet aspekt er tidsfaktoren. Det vil ofte ta lang tid å oppnå god samordning på tvers av sektorer og organisasjoner. Dette gjelder særlig når det er tale om profesjonell sosialisering og utvikling av nye verdier eller kompetanser som kreves for nettverksbasert samarbeid. Ofte må man være konsistent med å innføre et nytt virkemiddel slik at det fungerer etter intensjonen, samtidig som man er åpen for læring og tilpasning av verktøyet til omgivelsene.

Innføring av nye virkemidler for samordning krever endringsledelse. Man går typisk gjennom en prosess; hvor det utarbeides en handlingsplan, man bygger intern og ekstern støtte,

arbeider for støtte fra politisk og administrativ ledelse, håndterer motstand og sikre god kommunikasjon og tilstrekkelige ressurser. Samtidig vil det ofte være begrensinger når det gjelder implementering fra toppen. En vellykket prosess krever involvering av flere interessenter og en felles problemforståelse og situasjonsoppfatning.

Å arbeide på tvers av organisatoriske grenser er en ressurskrevende prosess. Menneskelige, finansielle og tekniske ressurser er viktig for at virkemidlene skal fungere etter forutsetningene. Det kreves typisk ekstra ressurser for både etablering av et nytt virkemiddel og for å sikre at dette fungerer godt i det daglige. Samtidig er det viktig at man ikke skal samarbeide om «alt». Man bør være nøye på både hva som er området for samarbeid og hvor intensivt samarbeidet skal være.

5.4. NAV- reformen: Fusjon som løsning på komplekse problemer

NAV-reformen er viktig fordi den bygget på ideer som skiller seg fra den dominerende reformfilosofien fra de siste 30 år; New Public Management. Mens NPM-inspirerte reformer innebar både horisontal og vertikal spesialisering (Christensen & Lægread 2007), var koordinering, både på tvers av sektorer og mellom styringsnivåer, en bærende idé da Stortinget vedtok NAV-reformen. Vi vil her analysere sammenslåingen som en reform, som har som formål å få til bedre samordning mellom ulike deler av staten. NAV-reformen kan dermed karakteriseres som en post-NPM-reform eller en «whole-of-government»-reform (Andreassen og Aars, 2015).

Man slo her sammen to statlige enheter (Trygdeverket, Aetat) og en kommunal etat (sosialkontorene). Virkemiddelet var altså sammenslåing eller fusjon av separate organisasjoner, heller enn et samordningstiltak på tvers av eksisterende virksomheter. Samtidig er det en viktig nyanse her. I og med at de ansatte fra sosialkontorene fortsatt hadde sitt ansettelsesforhold i kommunene, og ikke ble «flyttet over» i staten, er det ikke en rendyrket fusjon. Funnene fra evalueringen er dels også relevante for kapittel 4 om organisasjonsstruktur. Vi har valgt å samle forskningen om NAV-reformen (oppsummert i Andreassen og Aars, 2015) i dette kapitlet.

Reformer for mer helhetlig og samordnet forvaltning møter på flere problemer. Når forvaltningen i så stor utstrekning er basert på klar arbeidsdeling og vel innarbeidede sektorgrenser, er det forbundet med store kostnader å gjennomføre reformer som søker å integrere aktivitet på tvers av eksisterende organisasjonsheter. Samtidig er det slik at post-NPM-reformer ikke sjelden skal gjennomføres av de samme byråkratene som har innført tidligere NPM-reformer. Reformen har dermed klare spor av NPM, blant annet i styringsregimet og i organisasjonstenkningen.

Ambisjonen med NAV-reformen var imidlertid å få til større grad av integrasjon på tvers av tidligere organisasjonsgrenser. Når ambisjonsnivået er høyt, er også faren stor for at reformen ikke svarer til forventningene. NAV-reformen ble presentert som løsningen på problemet med brukere som ble «kasteballer» mellom forskjellige kontorer. Argumentet

tilsa en radikal reform der en ny arbeids- og velferdsforvaltning erstattet tre tidligere adskilte forvaltninger. Den forenklete retorikken, særlig begrepet om «én dør» for brukerne, skapte forventninger om en enklere hverdag for mange som hadde problemer.

De tidlige NAV-kontorene startet ut med høye ambisjoner om å utvikle nye veilederroller der medarbeiderne kunne møte brukerne med kunnskap om alle forvaltningens ordninger og virkemidler. Dette ble omtalt som en "generalistmodell" og var basert på en idé om at "alle skal kunne alt". Generalistideen medførte at alle medarbeiderne måtte lære seg nye regelverksområder. Det skulle skje gjennom en opplæring «skulder til skulder» der medarbeiderne lærte av hverandre. Tverrfaglige team skulle legge til rette for denne kompetanseoverføringen.

Ikke bare skapte denne generalistideen opplæringsbehov, den møtte også motstand blant en del medarbeidere, som dels mente det var for krevende å lære seg nye områder, og dels hadde sin identitet knyttet til det regelverksområdet de var spesialister i. Når da presset fra restansene og kravene om å prioritere ytelsesforvaltningen satte inn, forsvant det eventuelle slakket i NAV-kontorene som kunne vært brukt til utvikling og kompetanseoppbygging. For å svare på kravene ovenfra, og for å begrense belastningen på medarbeiderne, satte NAV-kontorene utviklings-ambisjonene på vent. Generalistmodellen ble forlatt, NAV-kontorene «respesialiserte» og gikk tilbake til arbeidsdelingen og spesialiseringsprinsippene fra de gamle etatene.

Et viktig trekk ved reformen var ideen om organisering etter målgruppe (brukerne) framfor organisering etter oppgave eller type av ytelse. Førstnevnte krever integrering mellom oppgaver og funksjoner. Et klart funn i evalueringen er imidlertid at man reelt sett vektla spesialisering og sentralisering. Funksjonell spesialisering, etter regelverk og prosedyrer ligger i stor grad til grunn på alle nivåer. Begrunnelsene for dette var knyttet til stordriftsfordeler og bedre kvalitet i saksbehandlingen. Dette har noen viktige kostnader, ikke minst knyttet til koordinerings- og kommunikasjonsbehov på tvers av de spesialiserte enhetene. Koordinering og gjensidig avhengighet mellom oppgavene var undervurdert. Samtidig bidrar dette til å gjeninnføre «kasteball-problematikken», som var noe av det reformen skulle bøde på.

Evalueringen har sammenlignet store og små lokale NAV-kontorer. Resultatene peker klart i retning av smådriftsfordeler og stordriftsulemper, heller enn det motsatte. I de minste kontorene har man fått til bedre integrering på tvers av tidligere grenser, og mellom statlige og kommunale ansatte. Samordningen mellom tjenestoområder er her kommet lengst, man opplever oftere felles målforståelse og et godt fagmiljø, sammenlignet med de store kontorene. Effektevalueringen viser også at de små kontorene har hatt den mest positive utviklingen etter innføringen av reformen. Disse sammenhengene kan forklares med at små enheter gir bedre gjensidig kunnskap om tilgjengelig kompetanse og bedre muligheter for å se personellressurser i sammenheng. Store kontorer har en mer spesialisert arbeidsdeling,

noe som begrenser muligheten for samordning og kontakt gjennom uformell kontakt og gjensidig tilpasning.

De to etatene som politikerne fusjonerte, er i noen grad gjenoppstått internt i NAVs to adskilte styringslinjer - en tjenestelinje og en ytelseslinje. Etter å ha forsøkt seg på å utvikle tverrfaglig samarbeid og medarbeidere med breddekompetanse, vendte NAV-kontorene i stor grad tilbake til arbeidsdelingen og spesialiseringen fra de tidligere etatene. Presset på inntektssikringsoppgavene fjernet slakket som kunne brukes til utvikling og opplæring, og gjorde det mest effektivt at medarbeiderne gjorde det de kunne fra før.

5.5 Sammenfatning

På en rekke områder i offentlig sektor vil det være samordningsutfordringer på tvers av sektorer, departementer og etater. Dette er inter-organisatoriske spørsmål, hvor det gjerne vil være et stort innslag av *ikke-hierarkiske* mekanismer. I dette kapitlet har vi beskrevet utfordringene ved gjenstridige problemer, beskrevet funn fra en internasjonal undersøkelse om tverretatlig samordning og oppsummert funnene i evalueringen av NAV-reformen. Vi har i liten grad gått inn på direkte ledelse. På generelt grunnlag kan vi peke på at for å få til målrettet tverretatlig samarbeid må man som leder både trekke på ressursene i hierarkiet (formell myndighet og forankring på høyere nivå) og kunne øve innflytelse overfor enheter og personer som man ikke har hierarkisk myndighet over. Dette krever evne til å bygge tillit, arbeide seg fram mot felles virkelighetsforståelser, samt evne til å øve innflytelse i en kontekst av ledere på samme nivå.

Kapittel 6: Arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem

6.1 Innledning

Vi har i kapitlene 2-5 tatt for oss sentrale sider ved ledelse, styring og organisasjon, samt samordning mellom statlige virksomheter. De viktigste begrepene og problemstillingene i disse kapitlene er rettet mot forhold internt i virksomhetene og i relasjonene mellom organisasjoner. Som vi har vært inne på er statlige virksomheter underlagt noen felles rammer; de springer ut fra et politisk mandat/formål, befinner seg i samme normative kontekst, og er underlagt statsråds ministeransvar. I dette kapitlet vil vi gå inn på et *annet viktig rammevilkår* for organisering og ledelse i statlige virksomheter; arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem. I staten er dette i stor grad sentralisert, dvs. at virksomhetene forholder seg til en standardisert arbeidsgiverpolitikk, hvor staten som arbeidsgiver inngår en felles hovedtariffavtale med hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden. Det er i praksis lite spillerom for lokale forhandlinger og generelt lite handlingsrom i personalspørsmål på virksomhetsnivå. Til sammenligning har for eksempel norske kommuner et annet system, hvor lønnsfastsettelsen for alle stillinger som krever lengre utdanning i sin helhet er overlatt til den enkelte kommune.

Argumentene for dette systemet er dels knyttet til stordriftsfordeler og standardiseringsgevinster, dels til ønsket om likhet mellom ansatte med likeartede stillinger og kompetansenivå på tvers av virksomheter. Kritikken mot systemet er rettet mot den sterke rollen den politiske ledelsen har i et sentralisert system, og mot svakheter ved en sentralisert arbeidsgiverpolitikk generelt. Når det gjelder det siste momentet, pekes det på mangel på handlefrihet i personalspørsmål i vid forstand, og begrensingene på mulighetene for lokal fleksibilitet i virksomhetene.

I analysen av disse spørsmålene vil vi først gå inn på graden av sentralisering i arbeidsgiverpolitikken og forhandlingssystemet. Diskusjonen er prinsipiell og vi søker å få fram muligheter og begrensninger ved en sentralisert og en desentralisert modell, uten å gå i detaljer på utformingen av disse (6.2). Deretter viser vi to eksempler på en mindre sentralisert modell for arbeidsgiverpolitikken (6.3). I 6.4 trekker vi inn den politiske dimensjonen, og ser denne i sammenheng med graden av sentralisering.

6.2 Sentralisert versus desentralisert løsning

Spørsmålet om hvor arbeidsgiverpolitikken skal plasseres og på hvilket nivå forhandlingene skal føres, kan sees som et aspekt ved sentralisering/desentralisering innen staten som organisatorisk system. Sett fra en instrumentell synsvinkel er spørsmålet: Hvilke oppgaver (med tilhørende ansvar og myndighet) er det hensiktsmessig å plassere på sentralt nivå, og hvilke oppgaver er det hensiktsmessig å plassere på virksomhetsnivå? Dette er et spørsmål som typisk stilles for en rekke funksjoner i organisasjoner; som innkjøp, eiendomsdrift, IT osv. Det særegne ved arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem er at de a) utgjør

rammer/begrensinger for den operative virksomheten, og at b) involverer formelle *forhandlinger* og institusjonalisert motmakt framfor beslutninger i den hierarkiske linjen.

Et utgangspunkt for diskusjonen av arbeidsgiverpolitikken er de prinsipper som gjelder for ledelse, organisering og styring av statlige virksomheter. Av særlig betydning er her vektleggingen på mål- og resultatstyring av statlige virksomheter. Direktoratet og andre ytre etater er en del av en statsråds ministeransvar. I styringen av disse organisasjonene skal man søke å etablere klare mål, og legge til rette for lokal handlefrihet mht. hvordan målene skal realiseres. Det prinsipielle grunnlaget for denne styringsformen finner man i «En bedre organisert stat» (NOU 1989: 5). Her pekes det på viktigheten av å redusere hensynet til regelverk og prosedyrer og legge til rette for større handlefrihet for ledere av statlige virksomheter. Over tid har MRS fått større innflytelse i staten. I kapittel 3 er dette beskrevet i større detalj.

Både ut fra de prinsipielle elementene i målstyring og det konkrete innholdet i systemet for mål- og resultatstyring i staten, kreves det stor handlefrihet for ledere på virksomhetsnivå. Disse ledene har ansvaret for å nå de målsetningene som er avtalt med aktører på et høyere nivå i hierarkiet. Å utøve lederskap på denne måten krever gjennomføringsevne og handlekraft. Det økte ansvaret som ligger i MRS, har dermed sitt motsvar i større myndighet for disse lederne. Her inngår også personalspørsmål i vid forstand. Hvis man står friere til å disponere ressursene i form av antall stillinger, innhold i disse, lønn- og andre betingelser vil dette øke lederens myndighet og handlefrihet. Denne handlefriheten vil være viktig i arbeidsmarkedet: Man får større muligheter til å holde på attraktivt arbeidskraft og å konkurrere om arbeidskraft ved nyansettelser. I tillegg åpnes det for å belønne medarbeidere basert på prestasjoner og oppnådde resultater. Hvis man får større frihet til selv å utøve arbeidsgiveransvaret vil dette være i samsvar med prinsippene i målstyring. At det er virksomheten som forhandler med fagforeningene lokalt, uten for sterke sentrale begrensninger, er en viktig del av dette.

Dette er argumenter som er gyldige innenfor en gitt økonomisk ramme og krever ikke tilførsel av nye ressurser til virksomheten. Det er muligheten til i større grad å prioritere ressursbruken etter lokale forutsetninger som er viktig. Man kan f.eks. legge opp til en lønnspolitikk som gir høyere ytelser der det er mangel på kompetent arbeidskraft. Dette kan bidra til at man er mer konkurransedyktig når det gjelder tilgang på og rekruttering av medarbeidere, samtidig som man lettere kan holde på attraktive medarbeidere. Man kan også belønne lønnstakere/enheter som har de beste resultatene, noe som kan bidra til økt motivasjon blant medarbeiderne. I Deloitte-rapporten (2015) kommer det også fram synspunkter fra statlige virksomheter om at lønnssystemet er for rigid. For det første medfører dette at det blir mindre rom for å premiere innsats og resultater lokalt. For det andre har man liten mulighet til å benytte differensierte virkemidler for å tiltrekke og beholde viktig arbeidskraft. Tilsvarende argumenter om lokal handlefrihet kan benyttes når

det gjelder organisasjonsutforming (jf. kapittel 4). Vi har tidligere vist hvordan ulike aspekter ved organisasjonsstruktur og potensielt er viktige handlingsparametre på virksomhetsnivå.

På den annen side: Desentraliseringen til statlige virksomheter vil tendere til å være begrenset. Selv om direktoratene i en viss forstand er fristilt og har fått et større ansvar, har statsråden fremdeles det politiske og konstitusjonelle ansvaret for forvaltningsorganets virksomhet (jf. Hermansen, 2015). Det er en forskjell mellom økt autonomi innen staten som juridisk person (etatsstyring) på den ene siden og autonomi i en kontekst av juridisk selvstendige, statlige eide virksomheter (eierstyring). Et annet argument er at statlige virksomheter er bundet av lover, og delvis har sitt mandat knyttet til iverksettingen av disse. Man er dermed i en kontekst hvor regelstyring og målstyring kombineres. Dette er formelle trekk ved staten som er en følge av vilje-styrte handlinger, og bidrar til at bildet av statlige virksomheter som reelt selvstendige virksomheter har begrenset forklaringskraft. I tillegg kommer andre kilder til byråkratisering av og kontroll rettet statlige virksomheter, jf. kapittel 3. Argumentene knyttet til standardisering/stordriftsfordeler og likhet vil også tale i retning av å beholde en sentralisert løsning. Endelig vil lokal handlefrihet kunne medføre endringer og nye lønnsforskjeller internt i den aktuelle virksomheten, noe som kan ha negative konsekvenser.

Vi har altså en situasjon der det er prinsipielle, teoretisk baserte argumenter for en mer desentralisert arbeidsgiverpolitikk i staten. Satt på spissen: Lokal handlefrihet i personal-spørsmål er i viktig for lokalhandlefrihet, som er en premiss for denne målstyring. Samtidig er det argumenter for å holde på en sentralisert struktur; ut fra innslaget av andre styringsmekanismer, administrative kostnader og normer om likhet.

6.3 Desentralisering av arbeidsgiveransvaret av avtaleverket: To eksempler

6.3.1 Statlig sektor i Sverige

Alle de nordiske land har i statlig sektor en todelt forhandlingsmodell, hvor det åpnes for lokale forhandlinger innen sentralt forhandlede tariffavtaler. Sverige skiller seg her ut, ved at partene har store frihetsgrader mht. hvordan lønns- og arbeidsforhold reguleres innen lokale tariffavtaler. Den sentrale avtalen regulerer arbeidstid, ferier, lønn under sykdom, lønn under permisjon og pensjon. Disse bestemmelsene kan, med unntak av pensjon, fravikes hvis de lokale partene blir enig om det gjennom avtale. De sentrale forhandlingene rettes mot framgangsmåter, garantier og retningslinjer, men det er opp til de lokale partene å forhandle fram rammer og fordeling av disse.

Tre hovedsammenslutninger på arbeidstakersiden og 245 statlige virksomheter tilsier det at finnes i underkant av 750 tariffavtaler hvor lønn reguleres. Det fant sted gradvis endringer i forholdet sentral-lokal fram til midten av 90-tallet. I en situasjon preget av nedgangstider ble muligheten til å belaste kostnaden for de lokale oppgjørene på sentrale myndigheter fjernet i 1993. Hver virksomhet har i dag et samlet budsjett, og kostnadene som følge av

lønnsendringer må dekkes innen budsjettet. Hvis veksten i lønningene blir høyere enn det som er bevilget, må dette dekkes gjennom innsparinger i driften eller høyere effektivitet. I 1994 ble det også gjort en viktig endring i loven om offentlige ansettelser. Her ble det lovfestet at lønnen skulle fastsettes individuelt og ikke etter hvilken stilling den ansatte hadde.

I 1994 ble arbeidsgiverorganisasjonen frakoplet fra resten av forvaltningen. Arbeidsgiververket skulle nå være en medlemsstyrt og -orientert organisasjon. Denne er finansiert av kontingenter fra medlemmer, ikke over statsbudsjettet. Over tid har det funnet sted en gradvis større delegering av arbeidsgiveransvaret til virksomhetene (Deloitte, 2015). Et viktig motiv bak denne endringen var å bidra til større handlefrihet for virksomhetene. Det mangler imidlertid forskningsbaserte analyser av denne desentraliseringen (Mailand, 2011). Arbetsgivarverket uttrykker generell tilfredshet med systemet (Arbetsgivarverket 2010). Fagforeningene har arbeidet for justeringer av systemet, men re-sentralisering har ikke vært aktuelt (Ahlberg & Brunn 2005). Hverken staten, arbeidsgiverne eller arbeidstagerne ønsker seg tilbake til tidligere tiders sentrale forhandlinger (Elvander 2004).

6.3.2 Kommunal sektor i Norge

I kommunal sektor forhandler KS vegne av alle kommuner, med unntak av Oslo. Det fant på 90-tallet sted en gradvis oppmyking av det sentraliserte forhandlingssystemet. I 2002 forlot man det statlige lønnsregulativet, og samtidig ble det innført forskjellige stillingskapitler under den kommunale hovedtariffavtalen. De tilsatte kunne plasseres i tre kapitler, ledere, gjennomgående stillinger og utvalgte stillinger. Lønnsdannelsen for gjennomgående stillinger skulle skje sentralt med eventuelle lokale pottter, mens forhandlingene for ledere og utvalgte stillinger skulle finne sted lokalt. Denne desentraliseringen av lønnsdannelsen dekker ca. 5 % av stillingene i kommunesektoren.

6.4 Dagens debatt om arbeidsgiverpolitikk og forhandlinger i staten

Vi tok i avsnitt 6.2 opp spørsmålet om sentralisering/desentralisering av arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem. En annen viktig dimensjon er innslaget av politisk involvering i dette. I Sverige er etableringen av Arbeidsgivarverket et uttrykk for at dette blir håndtert utenfor politikken. Ut fra de to dimensjonene kan vi skissere fire prinsipielt ulike løsninger for arbeidsgiverpolitikken.

		Grad av politisk involvering	
		Sterk	Svak
Grad av sentralisering	Sterk	1	3
	Svak	2	4

Figur 6.1 Organisering av arbeidsgiverpolitikken i staten

Figuren gir et noe forenklet bilde og rendyrker fire alternativer. Det vil imidlertid gjerne være tale om grader av politisk involvering og grader av sentralisering. Alternativ 2, der sterk politisk styring kombineres med stort lokalt handlingsrom, er lite aktuelt. Dagens modell i norsk statlig sektor faller i stor grad inn under (1). Sverige skiller seg fra Norge langs begge dimensjoner, og kan noe forenklet plasseres i (4). Arbeidsgiverforeningen er her uavhengig av staten som sådan, og systemet kombinerer noen sentrale rammer, med stor lokal handlefrihet. Figur 6.1 er et godt utgangspunkt for å forstå den aktuelle debatten i Norge om disse spørsmålene. Den handler dels om å «fristille» dette området fra direkte politisk involvering, dels om hvor stor grad av desentralisering som er mest fornuftig.

Arbeidsgiverpolitikken i staten er sentralisert. Ansvar for denne er politisk og plassert i Arbeidsgiverpolitisk avdeling i KMD. Hovedoppgavene er:

- Å delta som part i de sentrale tariffoppgjørene i staten. Å ivareta regjeringens inntektspolitiske målsetninger er her sentralt.
- Å inngå og forhandle om tariffavtaler med hovedsammenslutningene, og dermed legge rammer for lønns- og arbeidsvilkår i de statlige virksomhetene.
- Å forvalte tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og forskrifter til lovene.
- Være pådriver, rådgiver og støttespiller i omstilling, organisasjonsutvikling, personalspørsmål og lederutvikling i departementer og statlige virksomheter.

Dette er en sammensatt funksjon og omfatter forhandlinger og rollen som part i tariffavtaler, implementering av statlig arbeidsgiverpolitikk, sentralt fagmiljø for og kontaktpunkt for statlige virksomheter, samt leverandør av konkrete tjenester.

I forbindelse med en utredning fra Deloitte (2015) kan vi peke på noen sider ved den sterke koplingen til politisk ledelse. Et første poeng er at dette preger utøvelsen av funksjonen. Forholdet mellom politisk styring av arbeidsgiverpolitikken, rollen som aktør i forhandlinger og den faglige utviklingen av arbeidsgiveransvaret framstår som uklar, i følge mange statlige virksomheter.

På prinsipielt grunnlag kan vi peke på noen uheldige sider ved sterk kopling til politisk ledelse:

- Fører til stor detaljstyring, fare for kortsiktig, adhocstenking, og koplinger til andre politiske spørsmål.
- Hindrer rendyrking av arbeidsgivergiverrollen i staten, og de utfordringer som ligger i denne.
- Avstanden til de statlige virksomheter blir for stor.

Det er også argumenter som trekker i motsatt retning:

- Gir mulighet til direkte politisk styring når dette er ønskelig.
- Gir muligheter for å kople arbeidsgiverpolitikk til andre politiske spørsmål, noe som kan ha fordelaktige virkninger.
- Kan ivareta overordnede mål om likhet og forutsigbarhet i arbeidsgiverpolitikken.

Oppsummert: I analysen av organiseringen av arbeidsgiverfunksjonen i staten er det viktig å holde fast ved to dimensjoner; 1) innslag av politisk styring og 2) graden av desentralisering. For hver av disse spørsmålene er det viktig å skille mellom prinsipielle og mer pragmatiske utfordringer. For 1) er det prinsipielle spørsmålet om den politiske ledelsen (og dermed KMD) skal ha en rolle i forhandlinger og være part i avtalene, eller om dette skal overlates til et organ som er mer uavhengig av KMD. På detaljnivå er utfordringen hvilke andre organer som er aktuelle for denne oppgaven, og hvordan den konkrete arbeidsdelingen skal være. For 2) er det prinsipielle spørsmålet om det er staten (som juridisk person) eller den enkelte statlige virksomhet (innen staten som person) som er det viktigste nivået på arbeidsgiversiden. Er det staten som forhandler og tar øvrige viktige beslutninger eller skal sentralnivået først og fremst være en støttespiller for de lokale virksomhetene? Her handler de mer pragmatiske spørsmålene om den detaljerte arbeidsdelingen mellom nivåene og dialogen mellom sentralt nivå og virksomhetene.

På faglig grunnlag er det mulig å peke på argumenter for justeringer og endringer av måten den statlige arbeidsgiverfunksjonen er organisert på i dag. Det kan også pekes på faglig forankrede motargumenter. I en situasjon der det finnes lite relevant empirisk forskning om virkninger av de ulike modellene, vil det være vanskelig å veie de ulike argumentene opp mot hverandre, og anbefale et alternativ framfor de andre. Dette er også et område hvor det er ulike dimensjoner man kan vurdere virkningene opp mot, og noen av disse direkte knyttet til verdier, som betydningen av likhet og ambisjonsnivået for politisk styring og involvering. Det er ikke overaskende at involverte parter legger vekt på ulike sider av denne problematikken, og at det er ulike situasjonsforståelser og mål-middeloppfatninger i vurderingen av det statlige arbeidsgiverpolitikken (jf. Deloitte, 2015). En hypotese i forlengelsen av dette er at eventuelle endringer vil være avhengig av maktforhold og av hvem som er i stand til å få gjennomslag for sine problemoppfatninger.

Kapittel 7: Sammenfattende analyse

7.1 Utfordringer ved mål- og resultatstyring i staten

Vi betrakter departementer, direktorater, ytre etater og statlige universitet og høyskoler som organisasjoner, som er en del av staten som organisatorisk system. Vi har i denne rapporten belyst utfordringer for ledelse, organisering, styring og samordning «på tvers» for disse virksomhetene. Rapporten viser at dette er sammensatte og mangfoldige tema. Det er stor variasjon internt i staten; både mellom sektorer og mellom organisasjoner på ulike nivå. Det er for eksempel stor forskjell mellom et departement (som har politisk ledelse og primært arbeider med politikktutforming), NAV (en stor, landsomfattende kompleks organisasjon som kombinerer tjenesteyting og lovbaserte økonomiske ytelser) og et universitet (som «leverer» forskning og undervisning, i konkurranse med andre universiteter og høyskoler).

Mangfoldet og variasjonen er viktig for å forstå utfordringene i de statlige organisasjonene. Dette gjelder når ambisjonen er å beskrive, forstå og å forklare som typisk er formålet i forskning. Dette grunnlaget er også viktig å ha med seg når man har som formål å justere, forbedre og endre staten for å bidra til større effektivitet, bedre kvalitet og bedre problemløsning.

Analysen i dette kapitlet bygger på kapittel 2-6. Her stiller vi imidlertid fokus skarpere og belyser følgende problemstilling: *Hvis vi tar utgangspunkt i ideene som ligger til grunn for målstyring og virksomhetsplanlegging, hva er betingelsene for at disse kan omgjøres til praksis i statlige virksomheter?* Bakgrunnen for dette spørsmålet er:

1. Staten har innført mål- og resultatstyring. Dette kan sees på som en viktig side ved New Public Management, og er basert på ideer fra privat sektor knyttet til konserntankegang, skillet mellom strategiske og operasjonelle spørsmål, samt og mål- og incentivstyring.
2. En rekke utredninger og rapporter har tatt for seg ønsket for mer effektivitet og kvalitet i statlig virksomhet. Her står de nevnte ideene sentralt, og man går inn for i større grad å basere styring av staten på virkemidler mål- og resultatstyring.

22. juli kommisjonen peker på «en rekke eksempler på svikt i ulike etats- og departementsleders evne til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å sette samfunnet i best mulig stand til å håndtere beredskapssituasjoner» og foreslår at «Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemannings-planlegging, ressursbruk og rapportering». Den danske produktivitetskommisjonen anbefaler at man arbeider systematisk med avbyråkratisering og regelforenkling, samt «mål på og styr på resultater for borgerne» og «tydelig ledelse». Den norske produktivitetskommisjonen (2015) foreslår også tiltak som styrker eller er i samsvar med mål- og resultatstyring. Det pekes på at det er

«behov for å tydeliggjøre målene og spesielt prioriteringen av disse», «detaljstyring av oppgaveløsning må erstattes med færre tydelige mål», «mulighetsorientering bør øke på bekostning av kontroll og rapportering», «ledere bør i større grad holdes ansvarlig for hvilke resultater de oppnår», og «ledelsen bør sikres tilstrekkelig handlingsrom». Programmet for bedre styring og ledelse i staten 2014-17 trekker i samme retning. Her heter det bl.a. at «ledelse i staten har ikke nødvendigvis det handlingsrommet som trengs... og de utnytter ikke nødvendigvis det handlingsrommet de faktisk har», «forvaltningen har utfordringer med mangel på gjennomslagskraft og resultatorientering».

Man kan tilnærme seg disse forslagene på ulike måter. Et alternativ er å sette mål- og resultatstyring (og de underliggende ideene knyttet til konsern-modellen og skillet mellom politikk og administrasjon) opp mot andre styringsprinsipper i offentlig virksomhet. Vi kan omtale dette som den «statsvitenskaplige» tilnærmingen til de utfordringene mål- og resultatstyring (MRS) representerer. Askim m.fl. (2014) peker her på at mål- og resultatstyring ikke er nøytrale i forhold til de ulike delene av verdigrunnet i forvaltningen. Denne oppskriften betyr en svekkelse av regelstyring og rettssikkerhetshensyn, til fordel for lojalitet til regjering og effektivitet. En normativ vurdering av MRS vil følgelig kreve en avveining mellom ulike styringssystemer og mellom ulike, konkurrerende verdier for statlig virksomhet. Fimreite (2014) tar utgangspunkt i verdiene om politisk nøytralitet, lojalitet og faglig uavhengighet. Dette er særegne kontekstuelle trekk ved staten, og trekker i retning av å betrakte offentlig administrasjon og ledelse som et eget fagfelt; «en form for håndverk». Et mulig utfall av en slik vurdering vil være at man justerer ambisjon og innretning av MRS for staten generelt. Et annet mulig utfall er at forståelsen av den enkelte virksomhets oppgaver og verdier åpner for større variasjon innen staten som juridisk person, også når det gjelder utforming og anvendelser av mål- og resultatstyring.

Vi har en annen tilnærming. Vårt utgangspunkt er ideene om konsernorganisering, skillet mellom strategiske og operative spørsmål, målstyring og ledere med autonomi og handlekraft. Dette er ideer som er konsistente og godt begrunnet teoretisk, med en viss empirisk støtte fra studier fra privat sektor (Johnsen, 2013). Vi kan omtale dette som den «organisasjonsøkonomiske tilnærmingen» til utfordringene. Med dette utgangspunktet blir et viktig spørsmål: Hva er betingelsene for å realisere disse ideene i statlig virksomhet, slik at man kan oppnå bedre resultater i form av gode løsninger og bedret kvalitet?

Spørsmålet om lokal autonomi og handlekraft er her sentralt. Her kan de skilles mellom

- Begrensinger i handlekraft, knyttet til struktur, lovverk, prosedyrer. Problemet antas her å ligge i struktur og rammebetingelser.
- Lederes manglende handlekraft og gjennomføringsevne. Her antas det at det er utøvelsen av ledelse som er problemet.

Dette er to hovedforklaringer på at MRS ikke fungerer etter intensjonen, og de nevnte utredningene peker på problemer og begrensinger langs begge dimensjoner. Samtidig vil det

ikke være entydig hvor grensen mellom de to forklaringene går, og hva som kan tilskrives forhold som ligger utenfor den enkelte leders kontroll versus manglende evne til å benytte det handlingsrommet som finnes.

7.2 Lokal autonomi og handlekraft i statlige organisasjoner: Er betingelsene for mål- og resultatstyring til stede?

1. Organisatorisk kontekst

Mål- og resultatstyring er knyttet til delegering og desentralisering, kombinert med myndighet, ressurser og kompetanse til å finne gode løsninger lokalt. Dette er argumenter som har relevans i forholdet mellom:

- Departementsledelse og seksjoner, team og prosjekter på et lavere nivå i organisasjonen.
- Ledelse i direktorat på den ene siden og regionale og andre enheter på lavere hierarkiske nivåer.
- Mellom ledelse og de enkelte institutter og underenheter på universitet og høyskoler.
- Mellom departement på den ene siden og direktorater, ytre etater, universiteter og høyskoler på den andre siden.

Vi vil her legge vekt på sistnevnte kategori av relasjoner, altså forholdet mellom hierarkisk ordnede organisasjoner i staten.

2. Faglig og organisatorisk autonomi

Autonomi i organisasjoner kan knyttes til en gitt organisatorisk enhet (på ulike nivå), til en medarbeider eller til profesjonell yrkesutøvelse som sådan. Autonomi kan være relevant på ulike arenaer og analysenivå. Vi er her opptatt av organisatorisk autonomi. I kapittel tre har vi vist at mens fagstyring er knyttet til autonomien i profesjonelles yrkesutøvelse, er målstyring knyttet til autonomi som virkemiddel for å oppnå bedre resultater for en organisatorisk enhet. Det kan være spenninger mellom disse to formene for autonomi. I utøvelsen av ledelse innen en organisatorisk enhet kan man utfordre profesjoners innarbeidede måter jobbe på, måten arbeidet blir evaluert samt «rettigheter» til posisjoner og stillinger. En implikasjon er at selv om man finner at betingelsene for organisatorisk autonomi er til stede, betyr ikke dette at yrkesutøverne nødvendigvis har stor faglig autonomi, og vice versa.

3. Organisatorisk og oppgaveautonomi

At en virksomhet (for eksempel et direktorat) har høy grad av autonomi i relasjonen til høyere nivåer i hierarkiet betyr ikke at virksomheten er autonom i oppgavemessig forstand. Mens noen virksomheter utfører sine oppgaver med liten påvirkning på/fra andre offentlige organer og deres domener, vil andre være involvert i oppgaver (f.eks. myndighetsutøvelse

og kontroll) hvor det kreves et tett samspill mellom flere offentlige organer, gjerne på ulike forvaltningsnivå. Det har de siste årene vært økt oppmerksomhet mot gjenstridige problemer knyttet til klima, innvandring, terror og kriminalitet. Aktuelle eksempler på samordning på tvers av sektorer og statlige organisasjoner er den nasjonale strategien for «Bolig for velferd» (involverer seks direktorater) og strategien mot arbeidslivskriminalitet som bl.a. berører Arbeidstilsynet, skattemyndighetene, politiet og NAV.

Grad av oppgavemessig avhengighet og tverrsektoriell samordning har viktige konsekvenser for mål- og resultatstyring. Denne formen for styring fungerer best ved høy oppgavemessig autonomi i arbeidet mot det aktuelle problemområdet. Resultatene er lettere å evaluere og det er lettere å justere arbeidsmåte og tiltak når utfallene er en følge av *denne* (og ikke andre enheters) arbeid. Tilstedeværelsen av delvis overlappende mål og selve utformingen av målsetninger som går på tvers av de enkelte organisasjoner, er forhold som ikke blir fanget opp av målstyringskonseptet. Oppgavemessig avhengighet påvirker dermed betingelsen for å benytte målstyring, pga. av at dette systemet bygger en forutsetning om horisontal spesialisering og «en-oppgave organisasjoner».

Samtidig er det slik at vektleggingen på mål- og resultatstyring kan påvirke evnen til å ivareta gjenstridige problemer og interorganisatorisk samordning. Mål- og resultatstyringssystemet er innrettet mot etat- og sektorstyring i en hierarkisk linje. Direktoratene og andre underliggende etater forventes derfor å rette oppmerksomheten mot å oppnå sektormålsetningene. Det er ikke lett å innarbeide tverrsektorielle hensyn i denne styringsformen.

4. Regelstyring og målstyring

Det vil i de fleste organisasjoner være innslag av både regelstyring og målstyring. Faglitteraturen peker på at det ofte vil være viktige motsetninger mellom disse mekanismene for styring. Lovverk, prosedyrer, formalisering av arbeidsprosesser og krav til dokumentasjon legger begrensinger på virksomhetens autonomi og muligheter til å ta beslutninger basert på egen kompetanse og vurderinger lokalt. Innslaget av regler påvirker dels tidsbruk, dels muligheten for å utvikle egne arbeidsformer og å ta lokale beslutninger for å håndtere et gitt problem.

Utfordringen ved regler og prosedyrer ligger i det store omfanget av og de mange kildene til regelverk. Vi har tidligere i denne rapporten pekt på hvordan forhold som økt rettsliggjøring, tilpassing til EØS-regelverket, nye lover, dynamikken knyttet til Kontrollkomiteen, Riksrevisjonen og samspillet med media, større fokus på sikkerhet og beredskap, HMS, intern kontroll og økt utbredelse av risikoanalyser sammen bidrar til en strøm av prosedyrer og krav i statlige etater.

Dette er forhold som i stor grad ligger utenfor den enkelte virksomhetsleders kontroll. I den grad lederen kan påvirke omfanget av regler, vil anbefalingen være å legge vekt på det samlede omfanget av regler, samt konsekvenser for eget handlingsrom. Man bør unngå situasjoner hvor responsen er å utarbeide/implementere et nytt sett av regler («unngå å gjøre feil»), når dette går ut over enheten og medarbeidernes handlefrihet og muligheten «for å gjøre det som er rett». I tillegg vil det være viktig at man i dialogen med departementet og i andre aktuelle fora er observant på og vektlegger disse aspektene ved regler. Når det gjelder forhold som man ikke kan påvirke, har vi beskrevet forslagene fra den danske produktivitetskommisjonen og prosjektet som skal arbeide mot å redusere tidstyver i regi av KMD. Med tanke på å forbedre bedre betingelsene for mål- og resultatstyring, tyder mye på at arbeidet knyttet til å begrense regelverk vil være en kontinuerlig oppgave som krever oppmerksomhet og innsats på mange nivåer og i mange fora.

Det er samtidig viktig å peke på at det er variasjon mellom sektorer og organisasjoner i innslag av regelstyring. Dette gjelder både innslag av lovstyring, hvilke profesjoner som dominerer, organisasjonsstørrelse, om man arbeider på politikkområder som berører liv, helse og sikkerhet, og den vekt som legges på nasjonale standarder. At statlig sektor *generelt* kjennetegnes av regler bør ikke godtas som en forklaring på lite aktiv ledelse og aksept av begrensinger for egen virksomhet.

5. Arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem

Ut fra innholdet i systemet for mål- og resultatstyring i staten, kreves det stor handlefrihet for ledere på virksomhetsnivå. Det økte ansvaret har sitt motsvar i større myndighet for disse lederne. Her inngår også personalspørsmål i vid forstand. Hvis man står friere til å disponere ressursene i form av antall stillinger, innhold i disse, lønn- og andre betingelser vil dette øke lederens myndighet og handlefrihet. Man får større muligheter til å holde på attraktiv arbeidskraft og å konkurrere om arbeidskraft ved nyansettelser. I tillegg åpnes det for å belønne medarbeidere basert på prestasjoner og oppnådde resultater. Hvis man får større frihet til å selv å utøve arbeidsgiveransvaret vil dette være i samsvar med prinsippene i målstyring. Man kan også belønne lønnstakere/enheter som har de beste resultatene, noe som kan bidra til økt motivasjon blant medarbeiderne. De samme argumentene kan benyttes når det gjelder evnen til å justere eller endre organisasjonen. Større frihet i forhold til regelverk og bestemmelser i lovverket kan bidra til større handlefrihet. Samtidig vil det også være viktig å kunne benytte de muligheter som faktisk finnes innen et gitt system. Et godt samarbeid med fagforeningene lokalt kan også bidra til forankring av endringer og tilpasninger av organisasjonen.

Prinsippene i mål- og resultatstyring bygger på en forutsetning om handlefrihet og gjennomføringskraft for ledere av etater og andre ytre etater. Sett ut fra disse trekkene ved MRS er organiseringen av arbeidsgiverpolitikken og forhandlingssystemet i staten for

sentralisert. En høy grad av sentralisering bidrar til å redusere handlefrihet og dermed svekke betingelsene for å realisere mål- og resultatstyring i samsvar med intensjonene.

6. *Utforming av mål- og resultatstyringssystemet*

Punkt 3-5 har tatt for seg *ytre betingelser* for mål- og resultatstyring i staten knyttet til oppgaveautonomi, regelstyring og arbeidsgiverpolitikken. Her tar vi for oss hvordan MRS kan bli utformet og tilpasset til styring av en konkret *virksomhet*. For at målstyring skal fungere etter intensjonene er det viktig at det ikke er for mange mål og at det er en streng prioritering av hvilke mål man styres etter. Askim m.fl. (2014) peker på en økning i antall gjennomsnittlig mål i tildelingsbrevene, til 21 i 2012. Målformuleringer har andre formål enn de styringsmessige, de kan vise til ambisjoner eller være kompromisser. Den politiske logikken har ofte forrang framfor den ledelsesmessige. For å styrke de sistnevnte sidene ved MRS (som et vårt anliggende her), anbefales det færre målsetninger, og en klarere prioritering av mål. Det er videre viktig at målene knyttes til faktiske resultater og effekter av arbeidet i virksomheten, heller enn til innsatsfaktorer, aktiviteter og arbeidsprosesser. Samtidig må målene være så spesifikke at de kan operasjonaliseres og at oppnåelse av resultater kan måles. Det følger også logisk av systemet at selve styringsdialogen skal være fokusert på målsetninger og måloppnåelse.

Det kan være mye å hente i selve utformingen av mål- og resultatstyringssystemet, i retning av færre og operasjonaliserbare målsetninger og en mindre detaljert styringsdialog mellom departement og direktorat. Utfordringen ligger her trolig på departementsnivå, og hvordan en slik mer «fokusert styring» kan kombineres med drivkreftene knyttet til kontroll og politisk detaljstyring. Det kan her ligge et potensiale for læring ved å trekke på erfaringer fra departement-direktorat relasjoner hvor man ligger nær opp til forutsetningene i målstyrings-konseptet.

En viktig presisering er her på sin plass. Betingelsene knyttet til få målsetninger og «armlengdes avstand» mellom «konsernledelse» og utførende enhet, gjelder først og fremst i en stabil situasjon. Ved store (strategiske) endringer for direktoratet vil det være fornuftig, ut fra den tankegangen vi her bygger på, med en mer aktivistisk styring. Dette vil typisk gjelde ved endring i domene, fusjon, horisontal oppsplitting av organisasjonen, endring i lokalisering og større strukturelle endringer.

7. *Universitets- og høyskolesektoren: Konsern eller konkurranse?*

UoH- sektoren utgjør en stor og viktig del av staten som juridisk person, og er organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Sektoren skiller seg fra andre deler av staten ved at den består av flere, likeartede organisasjoner som tilbyr forskning og undervisning. Dette er ulikt underliggende etater knyttet til andre departementer, som gjerne driver myndighetsutøvelse og kontroll, ikke tjenesteyting; og hvor man typisk har «en organisasjon for hvert problem». Som «konsern» (inspirert av tankegodset i New Public Management)

skiller derfor UoH-sektoren med Kunnskapsdepartementet på toppen seg fra andre «konsern» innen staten som juridisk person. Samtidig er universiteter og høyskoler konkurrenter, om studenter og forskningsmidler.

Vi har vist hvordan styringsdialogen mellom departement og UoH-sektoren var preget av høy detaljeringsgrad, med et større innslag av målstyring fra 2007 og en ytterligere delegering fra 2012. Samtidig er det kjent at Kunnskapsdepartementet de siste årene har vært en aktiv pådriver for en strukturendring i UoH-sektoren, hvor større enheter og mer samarbeid har stått sentralt. Vi kjenner ikke til detaljer om hvilke arenaer og former departementet har benyttet, men det er hevet over enhver tvil at man er en aktiv deltaker når det gjelder utformingen av strukturen i «UoH-konsernet».

Hvordan skal dette forstås ut fra ideene knyttet til målstyring og virksomhetsplanlegging i staten? En tolking er at man gradvis har nærmet seg målstyringskonseptet, men det har skjedd et «tilbakefall» i retning av detaljstyring i 2014-2015 i forbindelse med strukturdebatten. Denne analysen er for enkel. For å vurdere om betingelsene for målstyring er til stede eller ikke, må man forstå man trekke på innsikter knyttet til UoH-sektoren som «konsern». Departementet utgjør da den strategiske ledelsen som peker ut retningen, mens de enkelte universiteter og høyskoler er de operative enhetene hvor strategien blir implementert. På grunnlag av teori om konserner må man skille mellom to ulike situasjoner. Det første er relative stabile situasjoner (A) hvor de enkelte enheter tas for gitt, man definerer mål for disse og evaluerer måloppnåelse. Her vil styring i henhold til prinsippene for mål- resultatstyring være hensiktsmessig. En annen situasjon (B) har vi hvis det er oppmerksomhet om muligheter å ta ut mer synergi mellom virksomheter og å legge til rette for læring og kunnskapsoverføring mellom disse. Her vil virkemidler som økt formelt samarbeid, fusjoner og sammenslåinger være aktuelle.

Man har i 2014-vært i situasjon B¹¹. I en slik situasjon er det åpenbart at konsernledelsen har en viktig rolle. Virkemidler som legger til rette for god utnyttelse av de samlede ressursene, bedre kvalitet og effektivitet er strategiske spørsmål som krever en aktiv dialog mellom konsern- og virksomhetsnivå. At man har et aktivt departement i denne fasen er i derfor i samsvar med konsern-modellen.

På den annen side: Universitet- og høyskoler er konkurrenter, og dekker størstedelen av markedet innen undervisning og forskning. NPM vektlegger også marked og reell konkurranse, og ut fra denne logikken burde organisasjonens autonomi ha forrang. Konkurranse bør finne sted på like vilkår, og departementets oppgave er først og fremst å legge til rette for lik konkurranse. De aktuelle endringene i UoH sektoren aktualiserer dermed begge de to «pilarene» i New Public Management; «management» og marked. I denne sektoren vil det ofte være en motsetning mellom disse prinsippene. Satt på spissen: Når departementet fører en aktivistisk politikk opptrer man i samsvar med en konsern-

¹¹ Dette skyldes at det er oppmerksomhet om synergi, kvalitet og struktur i sektoren. Vi tar ikke stilling til det kunnskapsmessige grunnlaget for at nettopp disse teamene er i fokus.

tankegang (som er basisen for målstyringskonseptet), men handler på en måte som står i motsetning til prinsippene om marked og konkurranse.

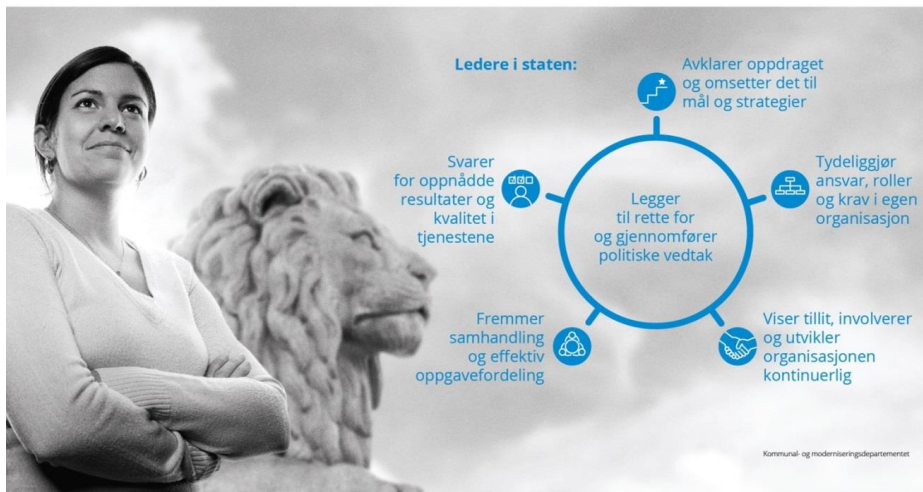
8. Lederegenskaper og utøvelse av handlekraft på organisasjonsnivå

Vi flytter nå søkelyset fra forhold som i stor grad er utenfor lederens kontroll, til forhold knyttet til lederens kompetanse, evner og handlekraft. Det er vanskelig å angi betydningen av dette versus de strukturelle og ytre begrensingene for handlefrihet. Det kan også være uenighet om hva som er mest viktig. I rapporten fra Deloitte (20015) viser man at mens noen påpekte de sterke strukturelle begrensingene på eget lederskap, la andre vekt på at de var lederne og manglende evne til å benytte seg av handlefriheten som var problemet. Vi vil også peke på at det vil være reelle forskjeller i handlefrihet for ledere i ulike organisasjoner. En implikasjon av dette er man prøver ut og undersøker hvilke rammer og muligheter man har som virksomhetsleder. Det er også viktig at man ikke tar egen manglende handlefrihet som gitt, og signaliserer dette på en slik måte at det blir et selvpoppfyllende profeti.

Vårt utgangspunkt er altså at ledere (eller ledergrupper) har innflytelse, at de har handlingsrom (som varierer) og at de kan påvirke organisasjonens ytelser. Vi vil også slutte oss til de prinsipper som ligger i statens lederplakat. Her kombineres fokus på særegne kontekstuelle forhold med fem krav til ledelse (se under). Dette er krav som er i samsvar med premissene som ligger til grunn for mye av ledelsesforskningen.

God ledelse i staten

God ledelse bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft, oppnår resultater for samfunnet og har attraktive, moderne arbeidsplasser. Forvaltningen skal fremme **demokrati** og **rettssikkerhet**, og stå for **faglig integritet** og **effektivitet**.



Figur 7.1 God ledelse i staten. Kilde: KMDs nettsider.

Det er imidlertid ikke enighet om a) hvilke dimensjoner og variabler ved ledere og ledere som har størst betydning, b) hvordan disse kan påvirkes, eller c) hvilke virkemidler som er særlig godt egnet til å utvikle handlekraftige ledere i de statlige organisasjonene. Vi vil imidlertid ut fra innholdet i denne rapporten peke på noen relevante momenter:

- Det er viktig med en god forståelse av den aktuelle kontekst; målgrupper, oppgaver, formell myndighet domene og relevante fagområder.
- Det er viktig med en forståelse av organisasjonens struktur; og de muligheter og begrensinger denne medfører.
- Det er viktig med en forståelse av forhandlingssystemer og avtaleverk, og de muligheter og begrensinger disse medfører.
- Man bør trekke sine nærmeste underordnede i en ledergruppe, uten å begrense egen myndighet og ansvar for handlinger og tiltak.
- Man bør delta i ledernetverk for å utveksle erfaringer med ledere i likeartede organisasjoner. Dette inkluderer også nettverk som omfatter både departement og direktorat og mellom sektorer. En fordel med dette er at man kan få belyst styringsutfordringene (i samme MRS-system) ut fra erfaringer innen ulike sektorer, og med bakgrunn i ulike roller.

9. Økt fristilling som virkemiddel?

Vi har så langt belyst autonomi og handlekraft knyttet til en konsern-modell og mål og resultatstyring innen staten som organisatorisk system. Et mulig alternativ for å styrke underliggende virksomheters autonomi samtidig som man ivaretar politisk styring, er at disse får status som et selvstendig rettssubjekt utenfor forvaltningen. Aktuelle former vil være statsforetak, statsaksjeselskap, heleid aksjeselskap og særlovsselskap. Disse formene har større formell selvstendighet enn en virksomhet inne staten som juridisk person, blant annet er det større adgang til å ta opp lån. Styringen av virksomhetene finner sted innen prinsippene om eierstyring (ikke etatsstyring), hvor man er underlagt strengere formelle krav til inngrep.

Det er noen viktige forskjeller mellom de nevnte formene av selvstendige (heleide) rettssubjekter, og eierstyringen kan også praktiseres på ulike måter. Noe forenklet består imidlertid forskjellen i at det a) er klare grenser for hvor spesifikke mål den kan rette seg mot og b) selvstendige rettssubjekter har større formell autonomi og myndighet. Viktige spørsmål er: Hva er kriteriene for å være plassert innenfor staten som juridisk person, og er det ønskelig at flere virksomheter organiseres som selvstendige rettssubjekter? Tradisjonelt har overgangen fra et monopol til konkurranse vært en viktig drivkraft for dette. I tillegg kan det argumenteres for at virksomhet knyttet til infrastruktur innen samferdsel (Avinor) og virksomheter som driver produksjon eller tjenesteyting med fordel kan organiseres utenfor staten som juridisk person. Virksomheter som primært driver politikuttforming, myndighetsutøvelse eller kontroll bør organiseres innen staten. Å organisere en virksomhet utenfor staten vil derfor primært være aktuelt hvis man virksomheten ikke har dette som

primæroppgaver. En vurdering vil imidlertid også måtte berøre en rekke sektorspesifikke forhold.

Ut fra hensynet til lokal autonomi og handlefrihet vil det være en fordel at man er organisert som selvstendig rettssubjekt. Man vil da ha en formell form som vil gjøre det lettere å realisere de virkningene som er antatt i prinsippene for målstyring. En vurdering av formell form vil måtte avveie disse fordelene, med ulempene med større avstand til det aktuelle departementet. På den annen side: De «NPM-interne» spenningene og avveiningene som «treffer» en virksomhet i staten, vil ikke nødvendigvis forsvinne ved at man blir et selvstendig rettssubjekt. Eksempel: Universiteter og høyskoler er i dag forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. For universiteter og høyskoler vil rasjonale knyttet til både konsern («management») og konkurranse («marked») være til stede også hvis man er et selvstendig rettssubjekt. En hypotese er at spenningen mellom «marked» og «management» vil forsterkes ved eventuell fristilling. Ved å være selskap i et konsern blir man mer lik konsernenheter i privat sektor, samtidig som økt autonomi og ansvar gjør at man blir mer prisgitt konkurransen i markedet. Dette er en organisatorisk hybrid hvor disse spenningene vil øke heller enn reduseres ved større fristilling.

Referanser

- Adizes, I. (1988). *Organisasjoners livssyklus*. Oslo. Dagens Næringslovs Forlag.
- Ahlberg, K. & N. Bruun (2005). «Sweden. Transition through collective bargaining», i T. Blanke & E. Rose (eds.): *Collective Bargaining Wages in Comparative Perspective: Germany, France, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom*. Kluwer Law International.
- Andreassen, T.A. og Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Arbetsgivarverket (2010). *Lönen som styrmedel. Stöd till myndighetsledningen i Verksamhetsutvecklingen*. Stockholm. Arbetsgivarverket.
- Altbach, P., Reisberg, L., Ydkevich, M. , Androushchak, Pacheco, I. F. (2012). *Paying the Professorate. A Goba Comparison of Compensation and Contracts*. New York. Routledge.
- Askim, J., Eltun, R. og Fremstad, E. (2014). «Mål og resultatstyring. Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?», i Baldersheim, H. og Østerud, Ø. (red): *Det norske demokratiet i det 20 århundret*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance Beyond Expectatons*. New your. The Free Press.
- Boston, J. og Gill, D. (2011). Working across organizational boundaries: The challenge of accountability, in Ryan, B. og Gill, D. (eds.): *Future states: Directions for Public Management in New Zealand*. Willington: Victoria University Press: 212-246.
- Boyne, G.A. (2002). Public management and private management: What's the difference. *Journal of Management Studies*, 39 (1). 97-122.
- Byrkjeflot, H. (1997). «Fra styring til ledelse», kapittel 1 i Byrkjeflot, H. (red): *Fra styring til ledelse*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, H. (2008). Ledelse i politisk styrte virksomheter. Forskningsstatus og problemstillinger. Rapport til KS.
- Cap Gemini Consulting (2014). Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government approach to public sector reform, *Public Administration Review*, 67 (6): 1059-1066.
- Colbjørnsen, T. (2003). *Fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colbjørnsen, T. (2015). «Stortingets styringsaktivisme svekker statens effektivitet og legitimitet», *Dagens Næringsliv*, 8.6.2015.

- Deloitte (2015). *Gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen*. Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Difi (2012a). *Et fleksibelt hierarki? Alternativ organisering av departementsavdelinger*. Oslo: Rapport 2012:4.
- Difi (2012b). *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Oslo. Rapport 2012:14.
- Difi (2014). *Mot alle odds. Veier til samordning i norsk forvaltning*. Oslo. Rapport 2014:07.
- Døving, E. og Strønen, F. (2014). Strategiske perspektiver på styring i offentlige virksomheter. Johnsen, Åge (Red.), *En strategisk offentlig sektor*. Kapittel 1. s. 37-58. Fagbokforlaget.
- Egeberg, M. (2012). «How bureaucratic structure matters: An organizational perspective», i Peters, B.G. og Pierre, J. (eds.): *The Sage handbook of Public Administration*. London. Sage.
- Elvander, N. (2004). Från plan till marknad. Statlig lönebildning 1989 -2003. *Ekonomisk Debatt* 1:32.
- Fimreite, A.L. , Lango, P. Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L. (2014). «Paradokset offentlig leiing», *Dagens Næringsliv* 14. august 2014.
- Frogner, M.S., Mjøs, M. og Nesheim, T. (2015). *Interorganisatorisk prosjekt som verktøy mot sosial dumping: Utfordringer i planleggings- og startfasen*. Fagartikkel under vurdering i tidsskrift.
- Gabrielsen, R. (1986). ”Sørtrekk ved offentlig ledelse”, *Norsk Statsvitenskaplig tidsskrift*, 2: 351-369.
- Greve, G og Ejersbo, N. (2013). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor*. Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen.
- Hermansen, T. (2015) *En bedre styrt stat*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Hermansen, T. og Stigen, I.M. (2013). “Ble det en bedre organisert stat”, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 3: 153-170.
- Hersey, P. og Blanchard, K.H. (1988). *Management of Organizational Behavior. Utlizng Human Resources*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Hrabluika, C., Latham, G.P. og McCarthy, J. (2102). ”Does goeal-setting have a dark side? The relationship between perfectionism and maximum versus typical employee performance”, *International Journal Public Management Journal*, 15: 5-38.

Jacobsen, D.I. (2013). "Fremdeles en offentlig ledelsesetos? Subjektive drivkrefter blant ledere i privat og offentlig sektor", I Rønning, R., Brochs-Haukedal, W., Glasø, L. og Matheisen, S.B. (red.): *Livet som leder*. Bergen. Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2015). "Publicness as an antecedent of transformational leadership". The case of Norway, *International Review of the Administrative Science*.

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen. Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. (2012). «Er målstyring i staten målstyring?», kapittel 6 i DIFI: *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*. Rapport 2012:14.

Johnsen, Å. (2014). «Er målstyring i staten målstyring? En analyse av styringspraksis i den norske statsforvaltningen». Kristiansen, M. B. (Red.), *Resultatstyring i den offentlige sektor*. Kapittel 13. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Program for bedre ledelse og styring i staten 2014-2017*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Personalpolitikk ved omstillingsprosesser*.

Lægreid, P. (2011). "New Public Management". In Badie, B., D. Berg-Schlosser and L. Morlino, eds. *International Encyclopedia of Political Science*. London: Sage.

Lægreid, P., Roness, P.G. & Rubecksen, K. (2006). "Performance Management in Practice: The Norwegian Way", *Financial Accountability and Management*, 22: 251-270.

Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H., Sarapuu, K. (2014). Introduction: Emerging coordination practices in European Public Management, i Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H. og Randma-Liiv, T.: *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.

Mailand, M. (2011). *Lokal lønnsdannelse i den offentlige sektor i Sverige*. Rapport. FAOS.

Mastekaasa, A. (2011). "How important is autonomy to professional workers", *Professions and Professionalism*, 1 (1): 36-51.

Miller, D., Greenwood, R. og Prakesh, (2009). What Happened to Organization Theory? *Journal of Management Inquiry*, Vol. 18 (4): 273-279.

Mjelde, M.E. og Nesheim, T. (2015). *Ledelse i ulike kontekster*. Magma nr. 2: 62-72.

Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York. Harper & Row.

Mujic, M. (2013). Ledere og ansattes oppfattelse av flat struktur og lederrollen. Et casestudie av Oljedirektoratet. Masteroppgave, institutt for adm.org, UiB.

Mydland, N. og Nesheim, T. (2015). *Team- og prosjektorganisering i to norske departementer*, Fagartikkel under vurdering i tidsskrift.

NAO (2001). *Joining up to improve Public services*. Report to the auditor and controller general. London: The Stationary Office.

Nesheim, T., Ryssevik, J. og Neby, S. (2015). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet - kartlegging og evaluering av hvordan det lokale samarbeidet mellom statlige etater fungerer*. Upublisert notat.

NOU 1989:5. *En bedre organisert stat*.

NOU 2003:19. *Makt og demokrati*. Sluttrapport fra makt- og demokratiutredningen.

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli kommisjonen*.

NOU 2015:1. *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*.

Pandey, S.K. og Wright, B.E. (2006). «Connecting the dots in Public Management: Political environment, organizational goal ambiguity and the public manager's role ambiguity», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 511-532.

Produktivitetskommisjonen (DK) (2013). *Styring, ledelse og motivation I den offentlige sektor*. Analyserapport 3.

Pollitt, C. (2003). *Joined-up government: A survey*. Political Studies Review, Vol 1: 34-49.

Roness, P.G. (2005). «Statsvitarfaget og organisasjonsutforming», kapittel 7 i Døving, E. og Johnsen, Å. (red): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen. Fagbokforlaget.

Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen. Fagbokforlaget.

Røvik, K.A. (2007). *Trender og Translasjoner. Ideder som former 21. århundrets organisasjon*. Oslo. Universitetsforlaget.

Sarapuu, P., Læg Reid, P., Randma-Liiv, T. and Rykkja, L.H. (2014). *Lessons Learned and Policy Implication*, i Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H. og Randma-Liiv, T.: *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley. University of California Press.

Sjöblom, S., Löfgren, K. og Godenhjelm, S. (2013). *Projectified politics - temporary organizations in a public context*, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17 (2): 3-12.

Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen. Fagbokforlaget.

Sørensen, R. J. (2007). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo. Universitetsforlaget.

Sørheim, R.Ø. og Tollefsen, S. (2012). *Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høgskolesektoren?* Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Sørheim, R.T. og Tollefsen, S. (2014). *Strategisk styring i staten*, I: Johnsen, Åge (red.), *En strategisk offentlig sektor*, Bergen (2014), Fagbokforlaget

Storjord, J.M. og Toften, K.M. (2015). Todelt aktivitet i formelle kompetansenettverk: En kvalitativ studie gjennomført i Direktoratet for Arbeidstilsynet. Masteroppgave, Norges Handelshøyskole.

Tesaker, E. (2015). *Departementet. Opptegnelser fra et byråkratkontor*. Oslo. Dreyer.

Worren, N. (2012). *Organisation design. Re-defining complex systems*. Harlow, England: Pearson.

Wright, B.E. og Pandey, S.K. (2010). "Transformational leadership in the public sector", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (1): 329-343.

I denne rapporten gis det en kunnskapsbasert analyse av betingelser for ledelse, styring, organisasjon og samordning i norske statlige virksomheter. Vi bygger på faglige begreper, empirisk forskning og faglig baserte utredninger om ulike aspekter ved og ulike typer av statlige virksomheter. Dette arbeidet er en faglig syntese basert på gjennomgang av eksisterende faglitteratur, og bygger ikke på empiriske studier eller datainnsamling gjort i forbindelse med denne rapporten.

I kapittel 2 gjør vi rede for sentrale betraktninger om ledelse i staten. Kapittel 3 tar for seg styring og styringsmekanismer, mens kapittel 4 går inn på organisasjonsutforming. Kapittel 5 utfyller de foregående kapitlene og analyserer utfordringene ved horisontal, interorganisatorisk samordning på tvers av sektorer. Kapittel 6 tar for seg et viktig felles rammevilkår for statlig virksomhet; arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem.

I kapittel 7 trekker vi på innsiktene fra kapittel 2-6 i analysen og drøfter spørsmålet: Hvis vi tar ideene som ligger til grunn for målstyring og virksomhetsplanlegging på alvor, hva er betingelsene for at disse kan omgjøres i praksis i statlige virksomheter? Fem forhold analyseres: Oppgaveautonomi, innslag av regelstyring, arbeidsgiverpolitikk og forhandlingssystem, utforming av mål- og resultatindikatorer, samt lederutvikling.

SNF



Samfunns- og næringslivsforskning AS

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30
NO-5045 Bergen
Norway

P +47 55 95 95 00
E snf@snf.no
W snf.no

Trykk: Allkopi Bergen